

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Cadre juridique

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Preprint
Authors	Le Réseau du Savoir Electoral
Publisher	Le Réseau du Savoir Electoral
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-06-26 08:54:06
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224858

ace



PROJECT | PROJET | PROYECTO

Le Réseau du Savoir Electoral

L'Encyclopédie ACE: Cadre Juridique

L'objectif de la section « Cadre Juridique » est d'analyser, notamment, de manière comparative, des enjeux précis qui touchent les règles juridiques et administratives qui sont essentielles pour la tenue d'élections libres et justes.

Cette section vise à expliquer ce qu'est un cadre juridique électoral et son utilité. On peut considérer diverses possibilités lors de la conception ou de la mise à jour du cadre juridique qui soutient les élections. On peut faciliter ce travail en fournissant des informations complètes aux experts électoraux et aux autres personnes impliquées dans la gestion d'élections, selon les circonstances particulières avec lesquelles ils doivent composer. On présente les traits distinctifs des différentes options de base ainsi que des moyens légaux employés pour élaborer les règlements électoraux.



LE RESEAU DU SAVOIR ELECTORAL ET L'ENCYCLOPEDIE ACE

Le Réseau du Savoir Électoral ACE est la première ressource en ligne en matière électorale et le plus grand référentiel de connaissances électorales en ligne au niveau mondial. ACE fournit plus de 10 000 pages d'informations thématiques spécialisées, des informations spécifiques et des données comparatives par régions et par pays, ainsi qu'un calendrier électoral mondial, les dernières actualités et événements électoraux et un service d'échange de connaissances en temps réel via le Réseau d'experts ACE. Le site Web est disponible en anglais, arabe, espagnol, français et russe.

L'encyclopédie ACE comprend 13 domaines thématiques qui traitent en profondeur les étapes clés du processus électoral. (La présente série réunit chacun de ces sujets en version PDF imprimable.)

Les éditions du Réseau du Savoir Électoral ACE sont indépendantes de tout intérêt spécifique national ou politique. Les opinions exprimées dans cette édition ne représentent pas forcément les opinions du Réseau du Savoir Électoral ACE et de ces Partenaires.

Pour accéder à l'Encyclopédie en ligne et pour en savoir plus, veuillez aller sur www.aceproject.org

Droits d'auteur

1998-2014 © ACE Electoral Knowledge Network

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette édition doit être adressée à:

ACE Electoral Knowledge Network

Email: secretariat@aceproject.org

Informations sur le livret: Cadre Juridique

Première édition: 1998

Numéro de révision: 3

Révisé: 2013

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	7
2. APERÇU DES PRINCIPES ET DU CONTEXTE ENTOURANT LE CADRE JURIDIQUE	8
3. PRINCIPES DIRECTEURS (TRAITES INTERNATIONAUX, CONVENTIONS ET NORMES) ...	9
4. CONTEXTE	14
5. SOLUTIONS DE BASE - STRUCTURES ORGANISATIONNELLES DU CADRE JURIDIQUE .	17
5.1 LES DIFFERENTES TRADITIONS JURIDIQUES	18
5.2 SYSTEMES POLITIQUES ET GOUVERNEMENTAUX.....	19
5.2.1 <i>Organisation territoriale de l'État</i>	21
5.2.2 <i>Gouvernement démocratique</i>	23
5.2.3 <i>Système à partis politiques</i>	25
5.3 INSTRUMENTS JURIDIQUES.....	25
5.3.1 <i>Traités internationaux</i>	26
5.3.2 <i>Constitutions</i>	28
5.3.3 <i>Législation électorale</i>	30
5.3.4 <i>Normes administratives</i>	32
5.3.5 <i>Jurisprudence</i>	32
5.3.6 <i>Accords exécutifs des autorités électorales</i>	34
5.3.7 <i>Codes de conduite</i>	35
5.4 PROCESSUS DE PROMULGATION ET DE REFORME	36
5.4.1 <i>Stratégies de création</i>	37
5.4.2 <i>Processus d'amendement</i>	38
6. ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU CADRE JURIDIQUE	41
6.1 SYSTEME ELECTORAL	42
6.2 GESTION ELECTORALE.....	46
6.3 DELIMITATION DES DISTRICTS ELECTORAUX	53
6.4 ENREGISTREMENT DES ELECTEURS.....	55
6.4.1 <i>Exigences</i>	56
6.4.2 <i>Modalités d'inscription sur les listes électorales</i>	60
6.5 PARTIS POLITIQUES ET CANDIDATS	62
6.5.1 <i>Partis politiques et autres organisations</i>	62
6.5.1.1 <i>Partis politiques</i>	63
6.5.1.2 <i>Alliances entre partis politiques</i>	67
6.5.1.3 <i>Autres organisations politiques</i>	68
6.5.2 <i>Candidats</i>	69
6.5.2.1 <i>Éligibilité</i>	69
6.5.2.2 <i>Candidats indépendants</i>	71
6.5.2.3 <i>Processus d'enregistrement</i>	72
6.6 OPERATIONS ELECTORALES	78
6.6.1 <i>Bulletins de vote</i>	79
6.6.2 <i>Bureaux de vote</i>	81
6.6.3 <i>Procédures de vote</i>	86
6.7 COMPTE DES VOTES	91
6.8 OBSERVATEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX	94
6.9 ÉDUCATION CIVIQUE ET EDUCATION DES ELECTEURS	97
6.10 MEDIAS ET ELECTIONS	100
6.11 TECHNOLOGIE ET ELECTIONS	104
6.12 CAMPAGNE ELECTORALE.....	106
6.13 FINANCEMENT POLITIQUE	112
6.14 INTEGRITE ELECTORALE	121
6.15 REGLEMENT DES CONTENTIEUX ELECTORAUX.....	124
6.15.1 <i>Les différents systèmes de règlement des contentieux</i>	127
6.15.1.1 <i>Modèle législatif</i>	129

6.15.1.2	Modèle de cour judiciaire	131
6.15.1.3	Modèle de tribunal spécialisé en matière d'élections	132
6.15.1.3.1	Autonomie.....	133
6.15.1.3.2	Tribunaux relevant du pouvoir judiciaire	134
6.15.1.4	Modèle de tribunaux constitutionnels.....	134
6.15.1.5	Modes alternatifs de résolution des conflits.....	135
6.15.2	<i>Recours et autres types de différends</i>	136
6.15.2.1	Catégories.....	137
6.15.2.2	Résolutions contestables.....	141
6.15.2.3	Qui peut déposer des recours en matière d'élections?	146
6.15.2.4	Délais.....	147
6.15.2.5	Preuves	149
6.15.3	<i>Annulation des élections</i>	151
7.	ÉTUDES DE CAS	160
7.1	LES ELECTIONS LEGISLATIVES EN ÉGYPTE ET LE POUVOIR JUDICIAIRE	160
7.2	ÉLECTIONS FEDERALES AU CANADA: ETUDE SUR LE DROIT DE FAIRE COMPTER UN VOTE ET SUR LE NON-RESPECT DES PROCEDURES DANS LES BUREAUX DE VOTE.	163
7.3	LE CADRE ELECTORAL DE JORDANIE: EN PLEINE EVOLUTION	167
8.	CADRE JURIDIQUE - BIBLIOGRAPHIE	171
9.	CONTRIBUTEURS AU SUJET « CADRE JURIDIQUE »	184

1. Introduction

L'objectif de cette section est d'analyser, notamment, de manière comparative, des enjeux précis qui touchent les règles juridiques et administratives qui sont essentielles pour la tenue d'élections libres et justes.

De façon plus particulière, cette section vise à expliquer ce qu'est un cadre juridique électoral et son utilité. On peut considérer diverses possibilités lors de la conception ou de la mise à jour du cadre juridique qui soutient les élections. On peut faciliter ce travail en fournissant des informations complètes aux experts électoraux et aux autres personnes impliquées dans la gestion d'élections, selon les circonstances particulières avec lesquelles ils doivent composer. On présente les traits distinctifs des différentes options de base ainsi que des moyens légaux employés pour élaborer les règlements électoraux.

La section « Cadre Juridique » est divisée en quatre chapitres:

- un aperçu des principes et du contexte;
- une étude des structures organisationnelles;
- un examen des éléments essentiels;
- des études de cas.

Le premier chapitre est également divisé en trois sujets. Dans le premier, on propose un aperçu électoral qui contient une définition du concept de « cadre juridique », son contenu ainsi que la méthode permettant de l'élaborer. Dans le deuxième sujet, qui traite des principes directeurs, on offre une brève description des principes internationaux et régionaux qui font partie à la fois des traités et des pactes et dont on doit tenir compte lors de l'élaboration ou de la modification de lois électorales. Dans le troisième, on explique l'importance du contexte dans l'élaboration d'un cadre juridique approprié.

Dans le deuxième chapitre, on examine les diverses structures organisationnelles dont on doit tenir compte lors de l'élaboration du cadre juridique, puisqu'elles constituent la base de ce dernier. Parmi les sujets, on trouve une étude comparée des diverses traditions juridiques, une revue des systèmes politiques et gouvernementaux qui comprend notamment plusieurs façons d'organiser les pouvoirs publics d'un point de vue territorial ainsi que les styles que peut adopter un gouvernement démocratique en vertu de la compétition électorale entre les partis politiques. Dans ce chapitre, on décrit la démocratie représentative et indirecte, les dispositifs juridiques et réglementaires soutenant le cadre juridique et les processus de création et de modification qui lui sont associés.

Dans le troisième chapitre, on présente les éléments fondamentaux des cadres juridiques électoraux. Plusieurs d'entre eux sont d'ailleurs repris individuellement en détail dans d'autres sections. Les sujets étudiés sont les suivants : les systèmes électoraux, la gestion électorale, la délimitation des circonscriptions, l'inscription électorale, les partis politiques et les candidats, le déroulement des élections, le dépouillement des votes, les observateurs électoraux nationaux et internationaux, l'éducation électorale et civique, les médias et les

élections, la technologie et les élections, la campagne électorale, le financement politique, l'intégrité du processus électoral et la résolution de conflits électoraux.

Finalement, dans le quatrième chapitre, on a recours aux études de cas pour illustrer certaines des expériences réalisées à ce jour.

À l'aide de la section Cadre juridique, on souhaite à la fois mettre l'accent sur l'important rôle que joue le cadre juridique et enrichir les ressources de références disponibles.

Les chapitres sont présentés d'une manière générale et accessible, puis on offre davantage de détails. Chacune des parties contribue à la compréhension des contextes dans lesquels s'inscrivent les cadres juridiques et les élections.

2. Aperçu des principes et du contexte entourant le cadre juridique

Les questions les plus fondamentales sont les suivantes : pourquoi les cadres juridiques sont-ils importants dans le cadre d'élections démocratiques? et qu'entend-on exactement par « cadre juridique »? On trouve une très bonne réponse à la première question dans une publication de la National Democratic Institute for International Affairs (NDI) intitulée *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*:

L'élaboration de « règles du jeu » pour les élections devrait être une préoccupation cruciale pour les partis politiques comme pour les candidats et les citoyens. Les élections démocratiques servent à résoudre, dans la justice et la paix, la compétition qui existe entre ceux qui cherchent à exercer les pouvoirs gouvernementaux en tant que représentants du peuple. Elles ont aussi comme fonction de permettre aux citoyens d'exprimer librement leurs volontés quant à ceux qui devraient posséder l'autorité et la légitimité de tenir les rênes du gouvernement en tant que représentants. Il est donc dans l'intérêt direct et immédiat des adversaires électoraux, c'est-à-dire les partis politiques et les candidats, et de la population dans son ensemble, à savoir les citoyens et leurs organisations, de s'assurer que les règles encadrant la compétition électorale, ainsi que la façon dont ces règles sont appliquées, garantissent que des véritables élections démocratiques aient lieu [i].

D'un point de vue électoral, le terme « cadre juridique » possède à la fois un sens large et un sens technique. De manière large, on peut voir le concept de cadre juridique comme l'ensemble des règles constitutionnelles, législatives, réglementaires, jurisprudentielles et managériales qui, ensemble, établissent les droits relatifs au vote utilisés par les citoyens pour l'élection de représentants. D'un point de vue plus technique, on peut aussi considérer le cadre juridique comme un regroupement de techniques procédurales. Selon le point de vue de la présente section, le concept de « cadre juridique » est utilisé dans ces deux sens. Toutefois, l'approche dominante sera de mettre de l'avant une définition pratique du cadre juridique qui soit aussi large que possible afin de permettre une compréhension complète de la question.

On peut également étendre la portée d'un cadre juridique à l'aide de règlements électoraux afin de permettre aux citoyens d'avoir eux-mêmes recours aux pouvoirs publics en usant des dispositifs juridiques pour, par exemple, atteindre des objectifs de nature législative, élaborer des politiques publiques ou mettre en accusation un fonctionnaire. Les élections ne sont ni la seule façon d'élire des représentants, ni l'unique manière de choisir des représentants. Il existe des nominations légales faites librement et, en outre, des élections sont aussi organisées par des institutions où le pouvoir de décision est exercé en groupe, par exemple les conseils d'administration des entreprises, sans que ces institutions ne suivent de lois électorales quelles qu'elles soient. En fait, les citoyens utilisent aussi les élections pour accepter ou rejeter des projets de loi, des décisions gouvernementales ou des résolutions prises par les autorités publiques. Les référendums, les recours collectifs et les mises en accusation sont souvent employés à ces fins.

[i] Patrick Merloe, Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections: An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries (Washington D.C.: National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2008), p. 1.

3. Principes directeurs (traités internationaux, conventions et normes)

Tout pays est libre de choisir le système électoral qui lui convient le mieux. Cependant, cette liberté n'est pas sans bornes et pour que le système choisi soit reconnu comme démocratique, il doit être élaboré en conformité avec les règlements et les principes internationaux. Chaque pays possède sa propre histoire et son propre contexte. Par exemple, parmi les pays au passé colonial, on retrouve une tendance générale voulant que la révision des cadres juridiques inclue l'adoption de systèmes électoraux coloniaux. C'est ce qui explique que la révision d'un cadre juridique doit être entreprise avec tact, en tenant bien compte des particularités historiques, sociales et culturelles de chaque pays. Il sera question de cette question plus loin dans la prochaine section.

On peut d'ores et déjà affirmer qu'un cadre juridique doit être structuré d'une certaine manière, en incluant les principes suivants:

- Il doit être sans équivoque;
- Il doit être intelligible;
- Il doit être clair;
- Il doit couvrir tous les aspects électoraux qui sont nécessaires pour garantir que les élections sont démocratiques.

De même, il est nécessaire que le cadre juridique inclue des mécanismes efficaces pour garantir l'application complète de la loi et des droits civils. Les sanctions ne doivent pas connaître de transgressions lors de leur mise en application.

Les cadres juridiques doivent promouvoir les droits des électeurs, des partis politiques et des candidats à faire appel devant les autorités ou les tribunaux compétents afin de contester toute violation des droits civils. Le cadre juridique doit contraindre les autorités électorales et les tribunaux à régler les appels touchant les violations du droit de vote et à faire en sorte que cela puisse se faire de manière appropriée. Afin d'en arriver à des jugements définitifs sur les questions électorales, la législation électorale doit permettre aux autorités supérieures de réviser les ordonnances et les résolutions rendues par des autorités inférieures. Les jugements prononcés par les autorités et les tribunaux supérieurs doivent être appliqués immédiatement.

À l'intérieur des cadres juridiques, on doit aussi établir des échéanciers raisonnables pour le dépôt, l'examen et la résolution des procédures d'appel. Les jugements sur les appels concernant des questions électorales doivent être communiqués aux parties sur le champ. On peut résoudre certaines procédures d'appel sans délai, alors qu'en régler d'autres peut prendre plusieurs jours ou même davantage. En gardant cela à l'esprit, la mise en vigueur d'échéanciers flexibles peut s'avérer utile pour autant que l'on prenne en considération le rang de l'autorité décisionnelle, la nature du cas à l'examen et l'urgence sur le plan électoral. Nombre de problèmes peuvent être évités lorsque les procédures d'appels se règlent dans les délais impartis. Cependant, certains cas d'appels ne peuvent être déposés qu'une fois les élections terminées.

Vues sous l'angle le plus élémentaire, « les élections sont des exemples de droits de la personne, mis en pratique »^[i] Conséquemment, des élections libres et justes doivent toujours satisfaire aux principes de base qui visent à garantir un vote universel, libre, juste, direct et secret.

La norme internationale la plus fondamentale en ce qui a trait aux élections est simplement que des élections doivent se tenir. L'article 21 (3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH 1948) se lit comme suit : « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »^[ii] Faire autrement signifierait que « le gouvernement ne tire pas son autorité de la volonté du peuple. »^[iii] Bien qu'à caractère non obligatoire, la DUDH a représenté un grand tournant en établissant les droits de la personne relatifs à l'État (droits aujourd'hui bien reconnus)^[iv] et d'importantes composantes font maintenant partie du droit international coutumier.

Les normes internationales établissent et promeuvent d'autres principes fondamentaux, notamment:

- Le vote devrait être universel et le principe fréquemment cité de « une personne, un vote » doit s'appliquer. Une fois cette grande norme définie, le droit international

reconnait qu'il puisse y avoir des restrictions au droit de vote; ces restrictions doivent cependant être réduites au maximum et toujours être clairement justifiées.

- Le vote doit être secret. Non seulement cela signifie-t-il que l'acte du vote doit être secret, mais aussi que les bulletins de vote ne puissent être reliés à un électeur en particulier. L'objectif est le suivant: « le bulletin de vote, une fois rempli et déposé dans l'urne, doit être complètement anonyme quant à l'électeur qui l'a rempli. »^[v]
- Les droits et libertés démocratiques, qui incluent la liberté d'expression, d'association et de rassemblement, doivent être exercés librement à l'occasion de véritables élections.
- Le droit de se présenter aux élections doit être élargi et limité uniquement à ce qui est clairement justifiable.
- Des élections doivent être tenues sur une base régulière. Bien qu'aucune fréquence ne soit spécifiée dans le droit international, il existe un éventail d'opinions soutenant que la durée maximale d'un mandat devrait être de 5 ou 6 ans. ^[vi] Les autorités électorales doivent être neutres et « agir de manière professionnelle, efficace et impartiale à tous points de vue. » ^[vii]
- Chaque vote doit être compté de manière juste et transparente et « les bulletins de vote doivent être considérés comme valides si l'intention de l'électeur est claire. » ^[viii]

Base de données sur les obligations internationales:

Le Centre Carter tient à jour une base de données en ligne concernant les élections démocratiques et qui se fondent sur le droit international public: <http://cartercenter.org/des-search/des/>

On doit mettre en place un système de contrôle indépendant, incluant le droit au recours judiciaire, afin de garantir l'intégrité des élections. Fait intéressant, bien que l'obligation de tenir de véritables élections soit clairement mentionnée dans le droit international, la définition précise de ce terme n'est pas bien établie. Toutefois, « avec le temps, le concept de “véritables élections” en est venu à être défini comme étant des élections compétitives qui offrent un véritable choix aux électeurs, dans lesquelles les autres droits fondamentaux sont respectés, où la volonté des électeurs s'exprime librement et où les votes sont comptés avec honnêteté et précision. »

^[ix] L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) offre un résumé très succinct des

principes clés dans une publication intitulée *Election Observation Handbook (2010)* (Guide d'observation des élections (2010)) en mentionnant qu'« ils peuvent être résumés en sept mots, à savoir universalité, équité, justice, anonymat, liberté, transparence et imputabilité. »^[x]

Ces principes font habituellement partie des traités et des pactes internationaux. De plus, il est intéressant de constater que, bien que le droit international établisse des normes clés minimales en ce qui a trait à la gouvernance démocratique, « il ne définit pas un “droit à la démocratie” autonome en soi. Cela est largement dû au fait que le terme “démocratie” et le concept qui y est associé est trop large et trop vague pour être régulé par une seule et unique norme. »^[xi]

Néanmoins, dans le droit et les normes internationales, on établit des droits fondamentaux comme le droit à de véritables élections tel que spécifié dans l'article 21 (3) de la DUDH et dans l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDCP 1996). Le PIRDCP, avec la DUDH, constitue l'une des sources majeures de normes internationales. En fait, on a dit de l'article 25 du PIRDCP qu'il était « la pierre angulaire de la gouvernance démocratique et des élections véritables en droit international. »^[xii] Il est à noter que le PIRDCP a été signé et ratifié par plus de 160 États, ce qui a comme effet de le rendre juridiquement contraignant dans le cas de ces États.

Certains traités régionaux et d'autres documents des Nations Unies contiennent aussi des normes internationales. Parmi ceux-là, citons quelques exemples importants:

- Convention sur les droits politiques de la femme (1952)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1966)
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006)
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (1950)
- Charte de Paris pour une nouvelle Europe: Sommet de la CSCE (1980)
- Document de la Conférence de Copenhague sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE 1990)
- Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1984)
- Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969)
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)

L'adhésion d'un pays aux principes susmentionnés est conditionnelle à ce qu'il soit signataire du document international. Cela étant dit, on s'attend à ce que les orientations normatives que fournissent les règles internationales contribuent à promouvoir et à soutenir les règles et les principes directeurs internationaux au-delà des seuls pays signataires. Dans le *Recueil des normes internationales pour les élections* on conclut que malgré l'absence de force légale, «ces instruments sont dotés d'une force politique et morale considérable.»^[xiii] Lorsqu'on élabore ou révisé le cadre juridique d'un pays, ce pays est lié par les traités internationaux qu'il a signés. Par conséquent, les règles électorales découlant des traités internationaux doivent être respectées et peuvent même avoir une importance constitutionnelle ou statutaire. D'autres documents des Nations Unies, même s'ils n'ont pas été signés par un pays, contiennent des normes électorales persuasives à l'intérieur du régime électoral de ce pays.

En plus des traités, conventions et pactes internationaux et régionaux, lors de la revue et de la révision des cadres juridiques, on peut aussi tenir compte d'autres références, par exemple:

- L'adhésion à des organisations politiques, par exemple, la Ligue des États arabes (LEA), l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), le Commonwealth, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union européenne (UE), etc. [\[xiv\]](#);
- Les rapports finaux issus des missions d'observation électorale, aussi bien nationales qu'internationales, pourvu que ces rapports soient disponibles;
- Les obligations liées à tout autre accord international signé par le pays et dont la portée peut s'étendre à la législation électorale;
- Les codes de conduite touchant les questions électorales et élaborés par des organismes internationaux gouvernementaux ou non gouvernementaux. (On examine les codes de conduite plus en détail dans la section qui traite des instruments juridiques);
- Les meilleures pratiques dans des domaines comme la transparence, l'équité des règles du jeu pour les adversaires électoraux, l'éducation des électeurs et la création d'un environnement paisible pour le vote, « bien qu'on y fasse pas toujours directement référence dans le cadre des instruments universels ou régionaux, plusieurs de ces pratiques peuvent être considérées comme essentielles à un processus électoral véritable et démocratique. »[\[xv\]](#)

Comme le résume l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), « le cadre juridique devrait être structuré de sorte à être sans ambiguïtés, compréhensible et transparent, et devrait traiter de toutes les composantes d'un système électoral qui sont nécessaires à la tenue d'élections démocratiques. »[\[xvi\]](#) Dans le cadre du critère d'accessibilité du cadre juridique, on devrait également prendre en considération les multiples exigences en matière linguistique qui existent dans certains pays.

En plus de l'éventuel pouvoir du droit international émanant de tels documents, « quoi qu'il en soit, on souhaite que les grandes orientations normatives qu'ils fournissent puissent néanmoins promouvoir et soutenir ces normes internationales. »[\[xvii\]](#)

Il est primordial d'évaluer la manière dont les cadres juridiques électoraux qui régissent un pays s'alignent sur les normes internationales. Un tel processus d'évaluation peut mener à un éventail de mesures constructives dont le but est d'améliorer et de corriger des cadres juridiques ainsi que de mettre en œuvre davantage de pratiques efficaces visant à améliorer la législation. Il est toutefois important de garder à l'esprit qu'il n'existe pas de modèles généraux ou de solutions universelles lorsqu'il est question de législation électorale. Par conséquent, les pratiques et les systèmes qui sont appliqués dans un pays ne conviennent pas nécessairement à un autre.

[\[i\]](#) Commission européenne et Network of Europeans for Electoral and Democracy Support (NEEDS), *Compendium of International Standards for Elections, Second Edition* (Sweden: Elanders Graphic Systems AB, 2008), Preface.

[ii] Ibid., p. 38.

[iii] Ibid., p. 5.

[iv] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne, Deuxième Édition*, (Sweden: Elanders Sverige AB, 2008), p. 16

[v] Commission européenne et NEEDS, *Compendium*, p. 6.

[vi] Ibid., p. 5.

[vii] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election Observation Handbook, 6th Edition*. (Poland: Poligrafus Andrzej Adamiak, 2010), p. 23.

[viii] Ibid., p. 23.

[ix] Democracy Reporting International (DRI) et The Carter Center. *Strengthening International Law to Support Democratic Governance and Genuine Elections* (Berlin, Germany/Atlanta Georgia, United States of America. 2012), p. 26.

[x] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 7.

[xi] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 7.

[xii] Ibid., p. 6.

[xiii] Commission européenne et NEEDS, *Compendium*, p. 1.

[xiv] Ibid., p. 68.

[xv] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 15.

[xvi] International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections* (Halmstad, Sweden: Bulls Tryckeri, 2002), p. 11.

[xvii] Ibid., p. 8

4. Contexte

L'étude des processus électoraux, peu importe la législation, tient toujours compte des considérations liées aux contextes sociaux et politiques. Même dans le contexte de normes et de lois internationales, « les États possèdent et doivent posséder la latitude de mettre sur pied des institutions en conformité avec les conditions et obligations nationales et locales.»

[i]

Comme toute autre institution juridique, les systèmes électoraux ne peuvent être créés ni adoptés aveuglément. On doit tenir compte des particularités historiques, sociales, politiques, économiques et culturelles de chaque pays. Ces conditions seront probablement

au cœur de la planification, de la définition, des objectifs et des étapes que doit connaître le processus de démocratisation de tout pays.

Par exemple, les divers pays qui doivent vaincre un régime autoritaire ne partent pas toujours du même endroit. Alors que certains pays ont un passé démocratique (comme la République tchèque), d'autres n'ont pas de tel passé ou alors, ce passé est lointain, comme cela est le cas des pays tout juste sortis d'une longue période coloniale. La stratégie de démocratisation utilisée par un pays caractérisé par de hauts niveaux de développement social et d'éducation risque fort d'être différente de celle à laquelle recourt un pays qui manque de structures sociales de base.

L'idée que la démocratisation constitue la fin d'un processus suggère qu'il est nécessaire de tenir compte des particularités de chaque pays. La démocratisation est l'étape finale d'un processus qui ne doit pas s'éterniser. Cependant, la démocratisation requiert une période de stabilisation et un certain nombre d'élections réussies et de gouvernements stables pour se consolider.

Il peut être risqué de précipiter la mise en œuvre d'un processus de démocratisation. Tout processus de démocratisation fondé sur des institutions et des lois antidémocratiques sera infructueux. Des attentes irréalistes, tout comme des actions précipitées, sont toujours dangereuses. Les particularités sociales et politiques doivent soutenir l'adoption de modèles de démocratisation.

Il n'existe pas de solutions infaillibles, mais le fait de prendre en considération les particularités sociales et économiques représente une attitude raisonnable. C'est toujours ainsi lorsque les particularités qui distinguent les systèmes judiciaires et administratifs, le prestige des systèmes judiciaires, les partis politiques et les organisations politiques, les médias, le niveau de scolarisation et les expériences démocratiques passées sont prises en considération.

On peut aussi trouver une composante fondamentale des particularités nationales dans la mémoire historique ou institutionnelle : autrefois, dans les pays qui venaient de se libérer de la dictature, les préférences électorales étaient guidées par des facteurs sociaux et territoriaux, et ce, de manière étonnante.

L'extension du droit de vote et l'évolution du rôle joué par les acteurs principaux d'une démocratie représentative (partis politiques) sont étroitement liées. À leur origine, les partis politiques reflétaient la structure de base du droit constitutionnel. À l'époque, le vote était instauré pour limiter les pouvoirs gouvernementaux et la participation politique se bornait à un petit nombre de personnes, habituellement des hommes adultes. Des programmes et des idéologies flexibles guidaient les partis politiques. En fait, les intérêts personnels expliquaient souvent l'existence des partis politiques. L'évolution des partis politiques en Amérique a été plutôt différente de celle des partis politiques européens.

Néanmoins, les deux modèles ont tenté d'exporter leurs fondements à d'autres régions du monde.

Le soutien au droit de vote en tant que droit universel a eu des effets plutôt différents dans les régimes démocratiques en comparaison avec ce qui s'est produit dans les régimes antidémocratiques.

Les dernières décennies ont été le théâtre d'une sorte de « vague démocratique » qui a pris naissance en Europe méridionale au début des années 1970 et qui s'est étendue à l'Amérique latine au cours des années 1980 et plus récemment sous la forme du phénomène connu sous le nom de « printemps arabe ». Ces « vagues démocratiques » ont été soutenues par une coopération internationale efficace et ont aussi touché l'Europe de l'Est et l'Afrique.

De plus, les concepts normatifs et leur réforme, la création de systèmes électoraux internationaux ou régionaux (l'Union européenne ou le Parlement d'Amérique centrale, par exemple) et la création de systèmes électoraux nationaux (dans chaque pays), d'État, autonome, départemental, municipal ou de comté doivent prendre en considération les particularités culturelles, économiques, juridiques, sociales et politiques qui affectent les institutions et les processus électoraux. Cette réalité s'impose autant sur l'exécution que sur le processus de règlement relatif aux lois électorales.

On peut définir un contexte de système électoral comme étant un groupe de conditions étroitement liées les unes aux autres, et non pas d'éléments isolés, qui sont essentielles à la conception, à l'exécution et aux résultats d'un tel système.

Les modèles électoraux ne sont pas parfaits. On peut avoir recours à divers systèmes électoraux afin de satisfaire aux objectifs des citoyens d'un territoire donné. Un système électoral sera adéquat pourvu qu'il réponde aux attentes relatives au développement démocratique de la communauté politique dans laquelle il sera appliqué ou pourvu qu'il facilite la période de transition ou la consolidation de la démocratie de la communauté en question.

Les modèles électoraux peuvent produire certains résultats, favoriser l'émergence de gouvernements majoritaires et représenter de manière plus juste certains groupes politiques. Néanmoins, il existe de nombreux autres éléments non électoraux qui sont en mesure de produire des majorités non représentatives, comme cela est justement le cas avec la taille et la distribution d'un Congrès, l'équilibre des pouvoirs entre les partis politiques et la création d'alliances et de coalitions, la distribution territoriale des électeurs, les ententes électorales et ainsi de suite.

Toute entreprise démocratique que l'on souhaite légitime, inclusive et viable doit être conforme et appropriée à toutes les attentes et idéologies politiques provenant de tout agent politique (citoyens, partis politiques, organisations citoyennes, groupes d'intérêts, etc.), que les opinions de ces agents politiques s'opposent ou non.

Les ententes politiques, les contextes sociaux et les circonstances contingentes sont des éléments importants dans la conception et l'élaboration d'un cadre juridique pour les systèmes électoraux. On doit éviter de faire des systèmes électoraux des entités non viables

ou purement théoriques et irréalistes. Cependant, ils ne peuvent violer les principes sur lesquels les élections libres et justes reposent et qui se résument ainsi : le droit de la personne de voter, d'être élu, de connaître des élections en bonne et due forme, d'avoir des autorités électorales neutres, de voter de manière secrète, d'avoir un accès égal aux élections et d'avoir droit à une révision judiciaire des conflits électoraux. Par conséquent, comme l'indique la Déclaration de principes relative à l'observation internationale d'élections de l'ONU, en 2005, « si tout processus électoral doit traduire les principes universels régissant les élections honnêtes et démocratiques, les scrutins ne peuvent pour autant être dissociés du contexte politique, culturel et historique dans lequel ils se déroulent.» ^[ii]

^[i] DRI and The Carter Center, *Strengthening International Law*, 10.

^[ii] European Commission, *Handbook for European Union Election Observation*, 181.

5. Solutions de base - Structures organisationnelles du cadre juridique

L'organisation de systèmes territoriaux, politiques et gouvernementaux varie d'un pays à l'autre et influence la conception du cadre électoral. De même, les instruments légaux sur lesquels repose le cadre électoral peuvent différer de manière importante et peuvent se démarquer les uns des autres encore davantage selon l'interprétation et l'application de la loi des différentes traditions juridiques. Ces structures influencent largement la conception et la révision du cadre juridique électoral afin de le rendre conforme à un pays donné.

Selon les pays, les structures organisationnelles peuvent être conçues de manière très différente. Il existe d'autres structures organisationnelles qui peuvent différencier les pays entre eux et influencer le cadre juridique électoral. Par exemple, les élections indirectes et les instruments semi-directs représentent deux possibilités. Cependant, les limites qui en résultent sur le plan du vote, c'est-à-dire la tendance à restreindre le vote plutôt qu'à le rendre universel, ainsi que la tenue d'élections non compétitives et à parti unique, ne devraient pas être acceptées.

Bien que la tradition juridique sur laquelle le cadre juridique est construit ne soit pas en soi un concept concret comme les systèmes politiques ou gouvernementaux, son inclusion dans cette section est motivée par son importance contextuelle.

Sous-sections de ce chapitre:

- Les différentes traditions juridiques
- Systèmes politiques et gouvernementaux
- Instruments juridiques
- Processus de promulgation et de réforme

5.1 Les différentes traditions juridiques

Il existe certaines grandes catégories de traditions juridiques qui différencient les systèmes selon le pays ou l'époque. Ces traditions sont partagées par un certain groupe ou encore par des systèmes entiers et rendent possible l'identification de différentes familles juridiques. Autrement dit, si l'on comprend la tradition juridique dans laquelle s'inscrit un système juridique donné, on arrive à distinguer différentes familles juridiques. Cependant, bien qu'un système juridique national puisse appartenir à une famille juridique bien définie, en même temps, dans la législation au niveau local ou communautaire, un autre système juridique appartenant à une tradition juridique différente peut exister. En effet, « il est difficile d'identifier un pays dont la tradition juridique est pure et exempte d'influences provenant d'autres systèmes. Pour des raisons historiques, ainsi que des raisons d'influences politiques et économiques, les systèmes juridiques des pays sont souvent le résultat d'un amalgame de différents systèmes juridiques, incorporant des éléments de différentes traditions. » [1]

Le Canada représente un bon exemple de cette situation : son système national appartient à la tradition de la common law, alors que le système juridique de la province de Québec appartient à la tradition du droit civil. On trouve d'autres exemples parmi les pays d'Amérique latine qui comptent des populations autochtones et dont les systèmes nationaux appartiennent à la famille du droit civil et où, en même temps, dans des territoires plus restreints, le droit coutumier s'applique, incluant ce qui concerne les questions électorales.

Il y a effectivement plusieurs familles juridiques issues d'une origine ou d'un passé commun, d'institutions similaires, d'une même famille linguistique ou de concepts communs, d'une similarité de l'origine des législations, de l'ensemble des procédures et des méthodes et techniques employées par les juristes, ainsi que de principes philosophiques, économiques ou politiques qui façonnent chaque système juridique.

Connaître la famille à laquelle appartient chaque système juridique national est utile pour élargir la perspective de l'institution ou du processus électoral, ainsi que pour en arriver à une compréhension plus complète et plus fiable des différences existant entre les systèmes juridiques.

Puisque l'étude doit tenir compte de la famille à laquelle appartient le système et considérer le contexte culturel, économique, politique et social, l'exercice de traduction de la terminologie peut être problématique lorsqu'on cherche à comprendre, expliquer ou comparer les institutions, instruments ou processus électoraux de certains pays.

Les familles du droit romano-germanique, droit civiliste ou droit civil sont issues du droit romain (les Douze Tables, le Corpus Iuris Civile, le Corpus Iuris Canonici) et ont été largement influencées par le droit canonique. De plus, elles ont été enrichies grâce aux contributions des commentateurs et des « post-commentateurs » ainsi que grâce au travail de juristes provenant d'universités latino-germaniques. C'est ainsi que le *ius commune* a été créé. Plus tard, par l'intermédiaire de processus de codification à l'aide desquels

plusieurs codes civils, commerciaux, criminels ou de procédures ont été élaborés, la structuration de législations nationales menant à la création de constitutions s'est poursuivie. Dans cette tradition juridique, le développement du droit civil et la codification des dispositions juridiques fondées sur la justice et l'égalité ont été privilégiés. Les pays scandinaves et latino-américains, plusieurs pays africains qui étaient des colonies européennes et de nombreux pays d'Europe continentale appartiennent fondamentalement à cette famille juridique.

La famille de la common law est née durant le 11^e siècle en Angleterre. Cette tradition juridique a été largement diffusée dans la majorité des pays anglophones. Elle se caractérise par la création de dispositions juridiques issues de décisions judiciaires. Autrement dit, le système respecte le précédent jurisprudentiel en vertu duquel un cas donné reçoit la même solution juridique qu'un cas passé similaire. Par conséquent, en opposition aux familles qui privilégient la création de lois par le pouvoir législatif, la législation est plutôt un produit du travail des juges. En général, on retrouve le Royaume-Uni et certains pays africains, américains et océaniens appartenant au système juridique du Commonwealth dans cette famille juridique. La plupart de ces pays appliquent la loi anglaise et reconnaissent le monarque du Royaume-Uni comme chef d'État. Les États-Unis constituent un autre exemple de cette famille.

Puisqu'ils ne partagent pas une même tradition juridique, les systèmes religieux ne représentent pas une famille juridique. La seule constante est la nature religieuse ou philosophique de la législation, là où législation et religion sont des quasi-synonymes. Dans les différents systèmes qui appartiennent à cette tradition, l'applicabilité de ce mélange de règles de conduite se limite à certains sujets, comme dans le droit hindou ou brahmanique, appliqué dans de vastes régions en Inde ou dans le droit juif, préservé par les communautés juives orthodoxes éparpillées dans plusieurs pays. Cependant, il existe un nombre important de pays où la vaste majorité des citoyens pratiquent l'Islam et partagent sa tradition et sa culture juridique. En conséquence, il est possible de les rattacher à la famille musulmane.

Ces notions sont utiles lorsque l'on considère le cadre juridique d'un pays donné et, en particulier, dans les sections à venir, lorsque l'on étudie le rôle de l'aperçu juridique et judiciaire.

[i] Information for Development Program and International Telecommunications Union. "Snapshot of Different Legal Traditions." Site internet de ICT Regulation Toolkit.

5.2 Systèmes politiques et gouvernementaux

Comme dans le cas des normes internationales, la conception et la réforme juridique ainsi que la mise en œuvre d'un système électoral ne peuvent ignorer le contexte ou la réalité culturelle, économique, juridique, sociale et politique. L'application et l'interprétation des régimes constitutionnels, juridiques et réglementaires doivent tenir compte du contexte.

Cela est vrai, que le système soit supranational ou régional (l'Union européenne ou le Parlement d'Amérique centrale), national, infranational, départemental, municipal, cantonal, autonome ou autre.

Il n'y a pas de modèle électoral unique ou parfait, mais il existe plutôt différents systèmes électoraux que l'on peut utiliser pour satisfaire aux objectifs établis par la population et les acteurs politiques à un moment et à un endroit donnés. Un système est adéquat s'il convient au niveau de développement démocratique de la communauté dans laquelle il est mis en application ou s'il a la capacité de faciliter la transition démocratique ou la consolidation de la démocratie de cette communauté.

Les systèmes peuvent générer certains résultats, par exemple, faciliter la formation de gouvernements majoritaires ou, inversement, refléter d'une manière fiable et proportionnelle l'existence de différents groupes politiques. Cependant, il est vrai que d'autres facteurs qui ne sont pas forcément des éléments électoraux de nature technique sont ceux qui sont susceptibles de mener à des majorités artificielles ou circonstancielles. Les facteurs qui ont le pouvoir d'exercer une influence sont notamment la taille du corps législatif, les rapports de force entre les divers partis politiques et la construction de coalitions et d'alliances qui en résulte, la distribution géographique de l'électorat, les ententes ou les pactes électoraux, etc.

Un modèle démocratique inclusif et représentatif qui est politiquement viable et doté de hautes normes de légitimité doit prendre en considération les attentes et les idéologies politiques de chacun des acteurs politiques (citoyens, partis politiques, organisations citoyennes, groupes de pression, etc.) et s'y adapter, tout cela sans tenir compte de la convergence et de la proximité ou même de la complète polarisation des positions sur certains sujets de leurs programmes politiques. Les systèmes électoraux sont le produit d'ententes politiques. Ils représentent l'ensemble des intérêts des groupes politiques. Ces intérêts ne devraient pas être ignorés par les autorités juridiques sauf lorsqu'ils s'opposent à l'existence même de processus électoraux libres et justes.

Le choix d'un modèle électoral (scrutin direct ou indirect), son développement (système majoritaire, proportionnel, mixte ou segmenté) et ses caractéristiques ou combinaisons d'éléments (majorité simple, absolue ou qualifiée; représentation proportionnelle partielle ou complète; ou possédant une clause de gouvernabilité) doivent se fonder sur l'unanimité ou le consensus. Cependant, ni l'accord de la majorité ni le consensus large ne devraient nuire au droit des minorités d'être représentés ou d'avoir voix au chapitre dans les affaires du gouvernement, que cela se passe dans les parlements, les congrès ou les assemblées législatives, exécutives ou les organes administratifs (conseils municipaux ou locaux).

Afin d'empêcher que les systèmes électoraux deviennent des entités théoriques, inefficaces ou inopérantes, il faut tenir compte des ententes politiques, du contexte social et des éléments circonstanciels et c'est pourquoi il en sera question de manière détaillée plus tard. Cependant, ces aspects ne peuvent remplacer ou rejeter les principes qui forment les processus électoraux justes et libres : le droit de la personne au vote actif et passif; la tenue régulière d'élections véritables; le vote universel, secret et égal; le respect des droits de la

personne; la neutralité de l'administration électorale à l'égard d'autres organismes de l'État et acteurs politiques; et la surveillance juridictionnelle de l'application de la législation électorale.

5.2.1 Organisation territoriale de l'État

Par définition, lors de la création d'un pays, on prend en considération la notion de décentralisation des pouvoirs aux unités territoriales. Cette décentralisation peut s'appliquer aux sphères des pouvoirs politiques ou judiciaires, au partage des pouvoirs ou à toute combinaison de ces éléments. De ce fait, il est possible de distinguer divers degrés de décentralisation des pouvoirs. Cela va de la centralisation maximale des pouvoirs au sein des entités nationales jusqu'à leur décentralisation absolue aux entités infranationales afin de leur permettre de créer et de mettre en vigueur des normes législatives dans le cadre de leur champ d'application.

Autrement dit, l'applicabilité d'une législation varie sur le plan géographique. Par conséquent, selon le territoire, il y a plusieurs législateurs et responsables de l'application des lois. Dans un pays, il existe des entités nationales, locales, provinciales, départementales, régionales, autonomes et, dans certains cas, des entités de comté qui possèdent des compétences spécifiques et exclusives qui peuvent varier d'un État à l'autre. On peut classer ces compétences selon des critères normatifs, administratifs ou juridictionnels qui sont valides dans le territoire entier dans certains domaines, s'ils sont nationaux, ou seulement dans certaines parties du pays dans d'autres.

Si l'on examine la décentralisation d'un point de vue hiérarchique, les États sont, d'une part, soit centraux, soit unitaires et, d'autre part, soit régionaux, soit composés d'entités autonomes, fédérales ou confédérales.

Étant donné que l'État fédéral coexiste avec les niveaux nationaux, locaux, d'État, de province et même de comté, il représente l'un de types de décentralisation des pouvoirs juridiques et politiques les mieux définis. Cette coexistence signifie que toutes les unités territoriales sont élues par la communauté, de manière autonome les unes des autres, et qu'elles sont libres d'agir de plein droit dans leur propre champ d'application. Il s'agit donc de deux parties séparées et élues du gouvernement qui se retrouvent sur le même niveau, d'un côté le niveau fédéral, et de l'autre, celui des entités locales. Dans la première, il existe des lois promulguées et appliquées par des entités fédérales, dont la portée s'étend à l'ensemble du territoire et qui sont conçues pour tous les citoyens. Dans l'autre, il y a des normes locales créées par des entités locales qui tiennent toujours compte de la Constitution fédérale, qui sont seulement valides dans certaines parties du territoire national et dont le champ d'application est restreint.

Le pouvoir n'est pas seulement concentré au centre, mais également dans les provinces ou les États locaux. Les unités territoriales sont dotées d'organes politiques, normatifs, administratifs et juridictionnels, dans les limites de leurs compétences. La distribution, ou la décentralisation, des pouvoirs politiques fonctionne comme une force centrifuge. Cette

caractéristique ne signifie toutefois pas que l'État ne devrait pas être considéré comme un État national fédéral à part entière. Même en tenant compte de la Constitution nationale ou fédérale ainsi que des pouvoirs nationaux et fédéraux (législatifs, administratifs et juridictionnels), il existe également des Constitutions et des pouvoirs d'États locaux (législatifs, administratifs et juridictionnels) qui doivent néanmoins respecter la Constitution fédérale qui établit les principes et les éléments fondamentaux de l'État fédéral ou national. Ces caractéristiques se retrouvent dans la plupart des États fédéraux. Cependant, il peut y avoir certains pouvoirs exclusifs aux instances fédérales, l'administration de la justice, par exemple. L'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, les États-Unis, le Mexique, le Nigéria et le Venezuela sont quelques exemples d'États fédéraux.

De l'autre côté, l'État régional, ou autonome, est une forme d'organisation d'un État national selon laquelle certaines compétences publiques, exécutives et normatives échoient aux « entités territoriales dépendantes ». Ainsi, certains pays comme la Belgique, l'Espagne, le Portugal et l'Italie ont défini des régions dotées de gouvernements autonomes garantis par la Constitution qui, d'un point de vue étroit, ne sont pas sur le même pied que les autres États locaux d'un État fédéral ou aux unités territoriales d'un État unitaire.

En vertu de la Constitution nationale, il existe certaines autorités centrales dans ce type d'État, en plus d'autorités secondaires. Néanmoins, sans vouloir dire qu'il revient à l'autorité d'élaborer sa propre Constitution, il existe d'autres autorités régionales, territoriales ou provinciales qui possèdent également une autonomie et certains pouvoirs législatifs. Dans de tels cas, il n'y a pas de chambre d'élus qui veillerait expressément à protéger les intérêts territoriaux; ces autorités ne peuvent pas participer au processus d'amendement constitutionnel et elles ne possèdent pas de compétence reconnue sur le terrain juridictionnel.

En raison de la monopolisation des pouvoirs aussi bien que l'exercice du pouvoir qui caractérisent certaines autorités nationales au sein des États centraux ou unitaires, le pouvoir politique est complètement centralisé. Chaque personne est assujettie aux mêmes autorités centrales et nationales et, par conséquent, chaque personne est assujettie à un seul régime constitutionnel et à un seul ensemble de lois nationales.

Un certain degré de décentralisation au profit des collectivités locales, régionales, départementales ou de comté n'est cependant pas complètement incompatible avec l'État unitaire, mais puisque c'est l'autorité centrale qui concède et supervise l'exercice de ce pouvoir, l'autonomie complète n'est jamais atteinte. Étant donné que l'autorité nationale accumule les pouvoirs publics, on peut affirmer qu'elle agit comme une force centripète. La Bolivie, la Colombie, l'Équateur et la France sont quelques exemples d'États unitaires.

Il existe un autre modèle d'organisation de l'État, soit l'État confédéré, dont la Suisse est l'exemple classique. Dans de tels modèles, la préservation de la liberté, de la souveraineté et de l'indépendance des entités confédérées face à l'autorité nationale renforce leur autonomie. De plus, les entités sont égales les unes par rapport aux autres et, par conséquent, peuvent se séparer de l'État confédéré à tout moment.

En outre, la confédération de deux États nationaux indépendants (ou plus) vise à satisfaire les besoins économiques de leurs composantes. Elle est régie par le droit international par l'intermédiaire de traités et d'accords comme l'est le cas emblématique que constitue l'Union européenne. Elle se fonde sur la coopération entre États et sur les principes de coordination, ainsi que sur l'intégration du communautarisme ou de l'union et l'ensemble de droit des États. Hormis les thèmes essentiellement économiques et commerciaux, d'autres sphères dont la confédération peut s'occuper sont celles qui sont liées à l'infrastructure et à l'exercice de la communication, ainsi que l'aide culturelle, scientifique et technologique et l'intégration sanitaire, parmi d'autres.

Bien qu'il existe des entités communautaristes et nationales dont les compétences sont diversifiées, les entités communautaristes peuvent établir des règles dont l'applicabilité est directe à l'intérieur des ensembles de droit des États composant la nation. Dans d'autres cas, l'adoption de certaines lois internes est nécessaire.

Autrement dit, ce qui distingue un État fédéral d'un État central ou autonome est le degré de décentralisation. Et entre ces derniers et l'association internationale d'États, la différence est que les premiers trouvent leurs fondements juridiques dans l'ensemble de droit national, alors que la confédération d'États se fonde sur le droit international.

Étant donné que les autorités élues de même que le cadre juridique réglementaire dépendent du modèle de l'État, il est nécessaire de prendre en considération les diverses formes d'organisation qui peuvent être adoptées. Dans un État fédéral, on retrouve des autorités fédérales (représentant ou président de l'organe exécutif, et corps législatif, habituellement avec une chambre haute et une chambre basse), locales et d'État ou de province. Ces autorités sont élues par l'intermédiaire d'un processus électoral régi par différentes lois selon l'autorité en question. Les sous-unités possèdent également des institutions responsables de la préparation des élections, ainsi que d'autres institutions dont le mandat est de résoudre les contestations électorales locales comme fédérales, mais toujours en vertu des principes établis dans la Constitution fédérale. Cependant, cela n'empêche pas nécessairement un organisme central d'organiser les élections et un autre organisme national de régler les contestations électorales qui peuvent surgir aux niveaux local et fédéral, voire de comté.

Les autorités centrales dans un État unitaire conçoivent le cadre juridique encadrant les élections des autorités nationales et, dans certains cas, départementales, locales ou provinciales. Bien qu'il puisse y avoir des autorités responsables de l'administration des processus électoraux locaux, dans un État régional ou autonome, les normes que les institutions et les processus électoraux nationaux et locaux doivent respecter sont établies par les autorités nationales.

5.2.2 Gouvernement démocratique

La classification moderne des formes de gouvernement se divise en deux catégories principales: le système parlementaire européen et le système présidentiel américain. Ces

systèmes législatifs et exécutifs se distinguent l'un de l'autre par l'organisation de chacun des pouvoirs de l'État, les relations qui les unissent et la manière dont ils sont liés.

Le système présidentiel trouve son origine dans la Constitution américaine et se caractérise de la manière suivante: a) le pouvoir exécutif est unitaire, étant donné qu'il concentre les rôles de chef d'État et de chef de gouvernement; b) le président est élu par le peuple et non par le pouvoir législatif, ce qui lui donne une autonomie relativement importante; c) le président nomme et démet les membres du cabinet, les secrétaires d'État ou ministres; d) ni le président ni les secrétaires d'État ne sont tenus de rendre des comptes devant le Congrès; e) le président, les secrétaires d'État, les ministres et les membres du cabinet ne peuvent être membres du Congrès; f) le président peut militer pour un parti politique différent de celui de la majorité au Congrès; et g) le président ne peut dissoudre le Congrès et le Congrès ne peut déposer une motion de censure contre le gouvernement.

Le système parlementaire est le fruit de l'évolution politique d'un grand nombre de pays européens, particulièrement l'Angleterre, et se caractérise de la manière suivante: a) les membres du cabinet (le pouvoir exécutif et le gouvernement) sont également membres du Parlement; b) le cabinet est composé des chefs des partis qui forment par coalition la majorité parlementaire; c) le pouvoir exécutif est réparti entre le chef d'État qui jouit de fonctions de représentation et de protocole et le chef de gouvernement qui s'occupe de l'administration et du gouvernement lui-même; d) au sein du cabinet, on retrouve une personne qui porte le titre de premier ministre et qui jouit d'une grande influence politique sur le gouvernement; e) la survie du cabinet est garantie par la majorité au Parlement; f) l'administration publique est confiée au cabinet, sous l'étroite supervision du Parlement qui peut demander au gouvernement de rendre des comptes; g) une surveillance bilatérale s'effectue entre le Parlement et le gouvernement; et h) bien que le Parlement puisse refuser un vote de confiance ou adopter une motion de censure envers le cabinet, motion qui oblige le cabinet à démissionner, le gouvernement peut demander au chef d'État de dissoudre le Parlement.

Il existe une autre forme de gouvernement, soit la dictature. Sous ce régime, un dictateur, ou chef autocrate, saisit le pouvoir de son propre chef au lieu de le recevoir par délégation temporaire. Cette forme de gouvernement naît généralement d'une crise institutionnelle au cours de laquelle se dégage l'impression que le gouvernement en place n'est plus en mesure de gérer la situation. Elle peut aussi provenir de processus de plébiscites ou de mouvements armés et de coups d'État. Dans les premiers cas, on obtient des gouvernements gérés par des dirigeants charismatiques alors que dans les seconds, on assiste plus souvent à la mise sur pied de dictatures prétorienne. Le gouvernement dictatorial cherche à consolider ses appuis en investissant un large pan de la vie citoyenne par le biais de la création d'un parti unique et du recours à la propagande ou par l'appareil militaire. Les dictatures peuvent mener à un État totalitaire.

Il est primordial de tenir compte de la forme de gouvernement, qu'il soit présidentiel, parlementaire ou dictatorial, pour être en mesure de déterminer la viabilité des institutions et la conception juridique du processus électoral si l'on veut garantir la représentativité et

la bonne marche du système électoral ainsi que la gouvernabilité du système politique. Évidemment, il est également judicieux de considérer les aspects techniques et les contextes culturels, économiques, politiques et sociaux lorsqu'il est question des formes présidentielle et parlementaire de gouvernement.

5.2.3 Système à partis politiques

Le « système à partis politiques », ou régime des partis, se compose de l'ensemble des partis politiques d'un État donné et les éléments qui caractérisent sa structure, à savoir le nombre de partis, les relations qui les unissent, leur importance, la force de leurs relations ainsi que leur positionnement idéologique et stratégique, qui influent sur les manières d'interagir et sur la nature des relations.

En ce qui concerne le nombre de partis politiques présents dans un système politique donné, on se réfère au multipartisme, au bipartisme et au monopartisme. Pour ce qui est de la dictature ou du totalitarisme, il s'agit de systèmes monopartites dont les institutions ne sont pas le fruit de processus démocratiques, mais plutôt de structures visant la préservation du pouvoir comme ce fût le cas dans les régimes fascistes dans la Chine communiste ou en Union soviétique.

Le bipartisme, présent notamment aux États-Unis et en Angleterre, est considéré comme issu d'un système électoral fondé sur le principe de la majorité, alors que système multipartite, existant entre autres en Allemagne, en Belgique, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suisse, est perçu comme résultant d'un système de représentation proportionnelle. Cette manière simpliste de voir les choses mène à l'établissement d'un lien entre la fragmentation (multipartisme-proportionnalité) et la polarisation (bipartisme-majorité), ce qui permet de conclure que les systèmes alimentent tous deux les crises et le manque de stabilité du système démocratique.

D'autres critères ne tiennent pas compte de la typologie quantitative afin de favoriser la compétition ou ne font pas partie du système à partis politiques.

5.3 Instruments juridiques

La mise sur pied d'un cadre juridique s'avère presque toujours essentielle. Les normes juridiques sont nécessaires puisqu'elles servent à déterminer la manière dont sont réglementés les systèmes électoraux. Les instruments juridiques procurent aux actions électorales l'assurance et la sécurité qui leur est nécessaire.

Dans le cadre de régimes démocratiques et constitutionnels, les questions électorales sont juridiquement réglementées par un ensemble de lois dérivées de normes de base ou de la Constitution. Voici donc la liste de ces instruments juridiques:

- Constitution: il s'agit d'un document aussi fondamental que nécessaire duquel découle le système juridique d'un pays. Par le truchement de la Constitution, on établit des règles de base portant sur la manière dont une nation et son gouvernement sont organisés, sur les droits fondamentaux qui seront mis en

application, sur les principes fondamentaux encadrant le système électoral, sur les conditions que les individus doivent remplir afin de devenir citoyens, sur l'existence de partis politiques, sur les autorités électorales et les tribunaux électoraux et, finalement, sur les questions de procédure. Les règles constitutionnelles sont les plus hautes du système juridique; on ne peut les modifier aisément et leur durée de vie est plus longue que celle des autres règles.

- **Traités internationaux:** ils visent à promouvoir les droits fondamentaux, particulièrement ceux qui ont à voir avec la participation politique et le vote.
- **Législation électorale:** les lois électorales sont normalement promulguées par une assemblée. Les assemblées des divers pays du monde représentent habituellement les désirs de la population. La majorité des règles électorales fait partie de la législation électorale. Ces lois électorales sont beaucoup plus flexibles que les lois constitutionnelles et sont donc utiles pour régler les questions électorales de manière simplifiée.
- **Jurisprudence:** il s'agit des décisions et les règlements rendus par des juges et des cours dans le cadre de la résolution de litiges de nature électorale. De nos jours, ils ont atteint une qualité optimale en raison de l'importance des juges et des cours en général dans la vie institutionnelle d'une nation.
- **Décret-lois publiés par des autorités électorales:** ils sont pris par les autorités administratives afin de compléter les règles constitutionnelles et juridiques.
- **Codes de conduite:** il s'agit de règles qu'ont élaborées des acteurs politiques. Les codes de conduite visent à promouvoir le respect, l'ordre et le civisme des pratiques mises en œuvre lors des élections. Des arbitres sont habituellement chargés de l'application de ces codes.

Cela étant dit, il est important de mentionner que la terminologie désignant les éléments du cadre juridique varie selon les régions et que les autorités responsables de ces régions n'ont pas forcément besoin de tous les éléments mentionnés précédemment comme c'est par exemple le cas au Royaume-Uni, pays qui ne possède pas de Constitution écrite. Dans certains cas, d'autres instruments particuliers s'avèrent pertinents, par exemple, « [d]ans les pays en situation d'après-conflit, l'accord de paix peut stipuler les conditions de tenue d'élections. » ^[i]

^[i] Nations Unies, Département des affaires politiques, *Women & Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections*(Nations Unies, 2005), 22.

5.3.1 Traités internationaux

Les experts ne s'entendent pas sur la question de savoir si c'est la Constitution ou plutôt les traités internationaux qui représentent la plus haute législation d'un système donné. On a cependant trouvé un compromis selon lequel certains thèmes faisant partie des traités internationaux tels que la protection des droits de la personne, incluant les droits politiques et les droits de vote, lesquels appartiennent à la soi-disant « deuxième génération » des droits de la personne, qui doivent être intégrés dans le système juridique de toutes les

nations. Faire autrement serait considéré comme une pratique inconstitutionnelle et non démocratique.

Les traités internationaux, qui sont désormais requis pour un nombre croissant de pays, promeuvent et consolident les droits politiques et les droits de vote. Parmi ces traités, on trouve la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention américaine relative aux droits de l'homme, aussi connue sous le nom de Pacte de San José de Costa Rica, et la Convention sur les droits politiques de la femme.

Les documents internationaux sont également une source importante de législation électorale. Il est impossible d'ignorer l'impressionnante quantité de pactes, résolutions, chartes, déclarations et rapports internationaux relatifs aux droits de la personne en général et aux droits politiques en particulier. De nombreuses règles importantes sont issues de documents internationaux. Par exemple, chaque pays démocratique doit passer par le vote pour choisir ses représentants. Dans le même ordre d'idées, les documents internationaux renforcent l'importance des observateurs internationaux dans le processus électoral.

Dans le Recueil des normes internationales pour les élections, la Commission européenne propose une typologie basée sur les niveaux de normes, universelles au sens où elles sont adoptées au sein de l'ONU ou d'une région, et sur les normes de traité, à savoir soit un traité contraignant en vertu du droit international une fois qu'il est conclu, soit des normes non soumises à un traité qui reflètent la position d'organismes internationaux. [i]

Les documents internationaux sont encadrés par des règles spéciales du droit international. Toutefois, les traités, eux, doivent être adoptés au moyen des constitutions des divers pays. Les constitutions nationales doivent considérer les traités internationaux comme des fournisseurs de lois nationales, comme des législations plus élevées et comme des normes obligatoires. La réglementation et la législation ordinaire doit également traiter en détail du contenu des traités internationaux et des procédures qui y sont établies.

Selon certaines règles issues de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), trois principes majeurs règlementent la question : a) chaque traité lie les États qui l'ont signé, b) aucun État n'est lié à un traité qu'il n'a pas signé et c) la contrainte repose sur le consentement des États.

Cependant, une fois ratifié, « [1] un des principaux défis de la législation internationale sur les droits de l'homme réside dans la manière dont ceux-ci sont appliqués et porte sur les actions qui peuvent être entreprises contre un État ne respectant pas les dispositions d'un traité des droits de l'homme. [ii] Lorsqu'un traité a été ratifié, il est possible de déposer un recours par la voie du système de tribunaux du pays. Sur le plan international, cependant, il s'avère plus difficile de garantir la protection des droits de l'homme. Il existe deux mécanismes principaux d'application. Tout d'abord, chacun des principaux traités de droits de l'homme internationaux dispose d'une commission ou d'un organisme de surveillance chargé d'en vérifier le respect. Ensuite, les États peuvent décider de reconnaître la compétence des commissions de surveillance et recevoir les plaintes des citoyens

invoquant une violation de leurs droits.^[iii] Autrement dit, il peut exister des barrières importantes à l'application des traités.

Les traités internationaux sont si importants dans le monde qu'il est très difficile de concevoir qu'une loi nationale ou qu'une norme constitutionnelle, particulièrement dans le domaine des droits électoraux et politiques, puisse s'y opposer. Les États démocratiques et constitutionnels reconnaissent les documents internationaux et les adoptent au sein de leur propre système juridique.

[i] Commission européenne et NEEDS, *Recueil des normes internationales pour les élections*, p. 38.

[ii] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union Européenne*, p. 31.

[iii] Ibid., p. 31.

5.3.2 Constitutions

Comme défini par Forum des Commissions Électorales de la SADC et Institut Électoral d'Afrique Australe (EISA) dans le texte Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC, les principales règles qui encadrent le système électoral doivent être établies au niveau constitutionnel.

Les cadres constitutionnels et juridiques sont des éléments fondamentaux pour un État puisqu'ils fournissent le contexte et l'environnement juridique dans lequel se déroulent les élections. La Constitution d'un pays devrait à la fois décrire le cadre juridique national et servir de base pour la conduite d'élections libres, justes, crédibles et légitimes. [i]

Des lois doivent par la suite être promulguées afin de développer le contenu des règles constitutionnelles et en promouvoir l'application dans le cadre de la conduite du processus électoral.

Il n'existe pas de règles claires que l'on pourrait suivre pour savoir quels thèmes doivent faire partie de la Constitution. Cette décision dépend de plusieurs facteurs variant selon les pays. Cela étant dit, parmi les thèmes habituellement couverts par la Constitution, on retrouve des règles de base concernant la forme que prend le gouvernement, la manière d'intégrer les organismes représentatifs, les droits fondamentaux et les instruments juridiques qui peuvent être utilisés pour les protéger, les principes fondamentaux encadrant le système électoral, les principales caractéristiques de ce qui entoure le vote, l'existence de partis politiques et leur fonctionnement interne, incluant des thèmes comme le financement, l'existence d'autorités électorales et de tribunaux électoraux ainsi que le type de règles de procédure qui doivent être suivies.

Bien que les Constitutions soient habituellement conçues pour durer longtemps afin de garantir une certaine stabilité, on peut tout de même distinguer les systèmes rigides des

systèmes flexibles selon le niveau de complexité des règles encadrant la réforme de la Constitution.

Voici quelques-uns des principes fondamentaux qui peuvent faire partie de la Constitution d'un pays afin d'y assurer la conduite d'élections libres et crédibles sur une base régulière : le droit de vote est universel et doit être exercé de manière libre, secrète et directe; les élections doivent être organisées par une ou plusieurs agences publiques autonomes; les élections doivent être organisées et conduites de manière indépendante, impartiale, objective et en tout respect des lois; les candidats et les partis politiques doivent avoir accès aux médias de manière équitable et chaque règle électorale doit être étudiée juridiquement afin de confirmer sa constitutionnalité et sa légalité.

Une Constitution doit être considérée comme la principale norme juridique d'un État donné, ce qui signifie qu'elle est non seulement obligatoire, mais qu'elle doit également être mise en application et respectée. Les règles électorales énoncées dans les Constitutions ne sont pas le fruit de vœux pieux, mais constituent plutôt des normes juridiques que les régimes constitutionnels et démocratiques sont tenus de respecter.

De même, étant donné que la Constitution représente la plus haute composante d'un système juridique donné, elle valide toutes les autres normes du système auquel elle appartient. Les règles et principes constitutionnels ne peuvent être violés ou ignorés par des normes non constitutionnelles. Toute violation constitutionnelle entraînée par une norme non constitutionnelle est donc nulle.

Il existe toutes sortes d'autorités électorales. Toutefois, on recourt souvent à des agences constitutionnellement autonomes. Ces agences sont normalement les plus hautes autorités électorales et elles sont complètement indépendantes par rapport à toute forme classique de gouvernement.

La création de tribunaux constitutionnels représente une initiative judicieuse. Ces tribunaux sont habilités à interpréter la loi constitutionnelle et à statuer sur les questions pertinentes. Étant donné que les thèmes électoraux ont été reconnus constitutionnellement, d'une part, la création de tribunaux constitutionnels conçus pour résoudre des conflits électoraux et, d'autre part, l'extension des pouvoirs des tribunaux constitutionnels traditionnels afin qu'ils soient en mesure de résoudre de tels conflits paraît logique.

Les systèmes fédéraux fonctionnent selon une structure à deux paliers. D'une part, les constitutions fédérales traitent des thèmes électoraux auxquels nous avons fait mention en ce qui concerne le niveau fédéral. D'autre part, bien que les États doivent utiliser leur autonomie législative pour promulguer des lois électorales, ils doivent néanmoins respecter tous les principes électoraux stipulés dans la Constitution fédérale.

Le fait d'inclure des thèmes électoraux dans la Constitution ne signifie pas qu'un nouveau document constitutionnel doive être promulgué. Ce genre d'ajout peut être effectué en promulguant des réformes stratégiques et ciblées.

[i] Forum des Commissions Électorales de la SADC et Institut Électoral d'Afrique Australe

(EISA). *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*. (Afrique du Sud: Institut Electoral d'Afrique Australe, 2004), p. 7

5.3.3 Législation électorale

La Constitution contient les fondements d'une nation et elle est souvent sujette à être débattue de manière officielle et à subir des processus visant son amendement. Elle permet d'ancrer solidement le processus de tenue périodique d'élections véritables et démocratiques. Toutefois, la relative pérennité de la Constitution signifie également qu'« afin de prévoir la flexibilité nécessaire à son adaptation, il serait utile d'ajouter à la législation parlementaire des dispositions concernant la gestion des élections et laisser les affaires administratives et procédurales aux règlements administratifs. »^[i]

La législation électorale constitue l'instrument juridique employé pour approfondir la majorité des thèmes électoraux, particulièrement dans le cas de nations où l'on utilise le droit civil. Les lois électorales sont promulguées par des législateurs dits ordinaires, comme le pouvoir législatif des gouvernements, les chambres, les congrès, les assemblées et les parlements dans le but d'approfondir les principes généraux établis dans la Constitution.

Étant donné que les systèmes électoraux se doivent d'être légitimes, il faut souvent obtenir une majorité faite des deux tiers des élus pour pouvoir promulguer les lois électorales qui sont fortes et permanentes. Il n'existe ni modèle de promulgation des lois électorales, ni recette pour établir leur contenu et leur structure. Par exemple, dans certains pays, les lois électorales se trouvent dans une seule entité législative (code ou statut), tandis que dans d'autres, plusieurs codes ou statuts contiennent des règles électorales de manière explicite. Dans de tels cas, il existe des codes conçus pour réglementer les autorités électorales, les partis politiques, les systèmes de recours, etc.

Quelle que soit l'intention derrière la volonté de créer une législation électorale unique, « [u]ne loi électorale ne peut, ni ne devrait contenir toute la réglementation qui concerne le processus électoral. Le processus électoral exige la participation d'institutions et de procédures qui s'appuient sur d'autres parties du système juridique national. »^[ii] Entre autres sujets, on peut s'attendre à ce que la législation connexe inclue certaines lois qui traitent des médias de masse, des organisations non gouvernementales, de la fonction publique, des réfugiés et des personnes déplacées, des citoyens, de l'armée, de l'utilisation de ressources publiques, de l'accès à l'information et des codes civils et criminels.^[iii]

En vertu de la Constitution, les lois électorales peuvent couvrir notamment les domaines suivants:

- La nature des mandats des élus, incluant l'allocation des sièges ainsi que la durée des mandats;
- Les droits des personnes au vote, à l'éligibilité, à la libre association avec d'autres personnes et à l'affiliation aux partis politiques;
- Les caractéristiques des modalités de vote;

- Les conditions auxquelles les candidats doivent satisfaire afin d’être élus;
- Les exigences prévues par la loi en ce qui a trait aux partis politiques, par exemple, les exigences relatives à l’enregistrement, aux droits et devoirs des membres, au financement, à la formation de coalitions;
- Les principales caractéristiques des autorités électorales, par exemple, leur structure, leur organisation et leurs pouvoirs;
- La géographie électorale;
- L’inscription électorale;
- L’éducation des électeurs;
- Le processus électoral, notamment, la campagne, le jour de l’élection, le compte des votes et les résultats électoraux;
- La planification électorale;
- Les médias et les élections;
- L’intégrité des élections;
- Les mesures disciplinaires et les systèmes de recours;
- Les tribunaux électoraux.

Les pays qui disposent de tribunaux constitutionnels peuvent également permettre de contester les lois électorales pour des motifs constitutionnels. La plus haute cour du pays sera habilitée à se prononcer sur ces litiges.

L’élaboration de lois électorales représente une entreprise cruciale; il importe donc d’employer une langue aussi claire que possible et d’éviter les passages contradictoires. Normalement, on ne peut effectuer de changements majeurs aux lois électorales lorsque le processus électoral est sur le point de commencer. Cela vise à préserver la stabilité politique et législative. Une fois adoptée, la législation électorale devrait être largement diffusée. En résumé, comme on le souligne dans le rapport de l’ONU intitulé *Women and Elections*, «la législation électorale doit être claire, compréhensible et transparente.» [iv] La législation électorale ne peut être employée pour les questions précises, concrètes, administratives ou internes des autorités électorales. Ces règlements doivent plutôt se trouver dans d’autres instruments comme des décrets-lois.

[i] International IDEA, *International Electoral Standards*, 14.

[ii] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, (Warsaw, Poland: OSCE, 2001), p. 6.

[iii] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 8.

[iv] UN, *Women & Elections*, p. 22.

5.3.4 Normes administratives

Les normes administratives sont édictées par les autorités électorales dans le but d'encadrer les questions touchant la gestion avec simplicité et souplesse. Ces normes sont en effet plus flexibles que les procédures législatives. En temps d'élections, bon nombre de défis administratifs doivent être réglés dans des délais serrés. La législation électorale n'a pas à encadrer ce genre de questions qui sont d'ailleurs amenées à varier d'une élection à l'autre.

Les normes administratives complètent les lois électorales et doivent être établies par les autorités électorales responsables de l'administration des élections. Les autorités électorales habilitées à superviser les événements électoraux doivent réviser les modifications réglementaires. Il existe de nombreuses entités électorales habilitées à entreprendre ces examens. Habituellement, ces entités doivent être à la fois indépendantes et permanentes. Dans le cas des pays qui disposent d'autorités électorales indépendantes, ces autorités sont en mesure d'édicter des normes administratives. Cela vise en fait à s'assurer que la réglementation est adéquate. Les normes administratives permettent aux autorités électorales de régler des questions telles que la manière dont les partis politiques doivent présenter leurs rapports, ainsi que la façon dont on doit gérer l'enregistrement des candidats, les campagnes électorales, la publicité en période électorale, le jour de l'élection, etc.

Il demeure tout de même avantageux que la législation traite expressément de la question des normes administratives. En effet, il s'avère judicieux d'énoncer le pouvoir réglementaire de l'autorité électorale et d'en définir les conditions, la nature et la portée, de même que de préciser les modalités de publication des normes ainsi que le détail de l'audition des plaintes afin que le processus s'effectue efficacement et promptement. En fin de compte, bien qu'il soit possible d'édicter des normes pour étoffer la législation électorale, il doit également exister des limites afin de s'assurer que l'autorité électorale « n'agit pas à la place du législateur ». [i]

[i] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 16.

5.3.5 Jurisprudence

La jurisprudence est essentielle à l'intégration du système juridique électoral. Cela sous-entend un changement majeur : les contentieux électoraux ne sont désormais plus résolus uniquement par les autorités politiques, mais également par les autorités judiciaires. Alors que certains cas de résolution de contentieux électoraux sont uniquement l'affaire des tribunaux, d'autres sont plutôt perçus comme des cas mixtes où interviennent les autorités politiques ainsi que juridiques. Les autorités politiques résolvaient autrefois les contentieux électoraux au moyen de critères politiques. De nos jours, les contentieux électoraux se règlent par la voie de tribunaux électoraux spéciaux qui traitent les différends à l'aide de critères juridiques. Les contentieux électoraux sont judiciairisés et les décisions rendues par

les tribunaux électoraux et les juges électoraux, que l'on peut considérer comme des précédents jurisprudentiels, revêtent une importance capitale pour comprendre ce que le droit électoral doit être.

Dans les systèmes de common law, les précédents jurisprudentiels peuvent être considérés comme l'origine du droit alors que dans les systèmes de droit civil, ce sont les lois en vigueur qui sont perçues comme l'origine du droit. En vertu de concepts juridiques comme le stare decisis et le ratio decidendi, on doit tenir compte des arguments sur lesquels s'appuyaient les décisions antérieures lorsqu'on doit résoudre de nouveaux cas similaires. Le droit électoral ne s'établit pas par codes et statuts, mais bien par le truchement d'opinions juridiques.

Dans les systèmes de common law, les tribunaux électoraux sont très importants. Ces tribunaux apportent une contribution essentielle à la construction du système juridique. Les opinions juridiques, considérées comme des précédents jurisprudentiels, créent le droit; les opinions juridiques électorales, considérées comme des précédents, créent le droit électoral.

Le « système anglais », ou « système de litiges ordinaires », habilite les juges de l'organe judiciaire du gouvernement à régler les contentieux électoraux de manière définitive. Leurs résolutions définitives permettent également de mettre fin au système complexe d'appels.

En ce qui a trait aux systèmes autres que ceux de common law, à savoir, en général les systèmes de droit civil, les résolutions judiciaires de contentieux électoraux occupent aussi une place importante. Les juges électoraux œuvrant dans les systèmes de droit civil apportent également d'importantes contributions qui ont aidé à renforcer et à étoffer le droit électoral. Dans ces pays, les précédents jurisprudentiels créés par des tribunaux électoraux doivent être utilisés pour résoudre les nouvelles affaires.

Les résolutions judiciaires de contentieux électoraux sont si importantes que, dans certains cas, ils déterminent même la constitutionnalité des décrets-lois adoptés par les autorités électorales. Lorsque cela se produit, on peut les considérer comme des tribunaux constitutionnels qui fournissent des interprétations constitutionnelles.

Ce sont seulement les plus hauts tribunaux qui sont habilités à établir des précédents obligatoires. Les précédents sont créés en vertu d'exigences formelles, comme celle d'être le fruit de décisions unanimes ou consensuelles. Les précédents jurisprudentiels, auxquels on réfère habituellement par le terme « jurisprudence », sont établis par le recours répété d'un ratio decidendi pour résoudre plus d'une affaire. Ces affaires doivent être similaires afin de pouvoir être réglées en utilisant le même ratio decidendi. Les résolutions établies par les plus hauts tribunaux sur la base d'opinions juridiques confirmées par divers tribunaux sont également utiles pour créer des précédents jurisprudentiels. Habituellement, les précédents jurisprudentiels ne peuvent être suspendus ou annulés que par les décisions des juges des plus hautes instances.

Quelle est la portée des précédents jurisprudentiels et des opinions juridiques? Quels sont leurs effets? Quels sont les organismes qui doivent les respecter? Il existe des systèmes juridiques dans le cadre desquels les opinions juridiques et les résolutions judiciaires doivent résoudre toutes les affaires et qui sont obligatoires seulement pour les tribunaux et les juges. Toutefois, il y a aussi des systèmes juridiques dans lesquels les opinions juridiques et les précédents jurisprudentiels peuvent avoir des effets généraux (erga omnes) et ces pouvoirs de grande portée n'affectent pas seulement chacun des organes, mais abrogent aussi certaines dispositions de la législation en vigueur.

5.3.6 Accords exécutifs des autorités électorales

Les autorités électorales sont habilitées à adopter des décrets-lois visant à encadrer les questions électorales. Les accords internationaux de nature administrative ou judiciaire conclus entre les autorités électorales de différents pays sont très utiles pour établir des liens de coopération internationale et pour mettre en branle des projets universitaires, de publication ou de recherche, lesquels se traduisent à travers des colloques, des séminaires, des congrès, des ateliers et des publications de premier plan relatifs aux sujets électoraux.

Les accords internationaux signés par les autorités électorales n'ont pas le même statut juridique que les résolutions judiciaires. Cela étant dit, ils ont tout de même leur importance étant donné qu'ils lient les pays signataires de manière formelle. Lorsqu'on signe un accord électoral, les droits et devoirs sont rédigés et des efforts conjoints doivent être déployés afin d'atteindre les objectifs décrits dans cet accord. On peut considérer les accords internationaux, incluant les accords autres qu'électoraux, comme des moyens spéciaux de créer des lois électorales dans un cadre général où l'on recherche des solutions appropriées aux problèmes de portée mondiale.

Les accords internationaux doivent être signés par des autorités habilitées à le faire. Ces accords doivent aussi être cohérents avec la législation en vigueur. Les accords inconstitutionnels ou les accords qui violent les règles établies dans d'autres accords doivent être considérés comme sans effet.

Dans les régimes fédéraux, les accords électoraux sont conclus par des autorités de différents niveaux (la fédération, les États infranationaux et les municipalités) et se révèlent utiles pour régler de manière collaborative des problèmes électoraux, en particulier, managériaux, qu'ils partagent. L'efficacité et le savoir-faire électoral ont profité de ces accords, entre autres dans les sujets suivants : la gestion, la formation électorale, l'utilisation courante de la liste électorale et l'identification des électeurs. Tous ces sujets représentent des questions technologiquement complexes, vastes et onéreuses qui sont habituellement l'affaire des organismes électoraux fédéraux, lesquels en confient la responsabilité par contrat aux agences locales afin qu'elles les mettent en application lors des élections locales.

5.3.7 Codes de conduite

L'expression « codes de conduite » possède divers sens et il est pertinent d'en circonscrire trois acceptions qui ne touchent pas uniquement les agents électoraux, mais aussi la conduite des élections et ne peuvent être considérées comme des codes de conduite juridiquement enchâssés dans les processus électoraux:

- De manière générale, la réglementation de la gestion électorale ne peut être considérée comme assimilable à des codes de conduite. Par conséquent, on peut distinguer les « codes de conduite » généraux, par exemple ceux qui encadrent le personnel chargé des élections en Australie, des codes « individuels », qui visent des personnes en particulier, comme cela est le cas pour de nombreux codes rédigés par des organisations internationales pour des observateurs électoraux. Ces règles visent à établir des pratiques neutres pour les personnes ou les organisations chargées d'organiser des élections. On peut finalement considérer qu'il s'agit de règles managériales similaires à celles rédigées par des fonctionnaires ou des ordres professionnels.
- Les codes généraux mis en vigueur par les partis politiques ne peuvent pas non plus être considérés comme des codes de conduite. Ces codes ne sont pas obligatoires pour les autres partis politiques, mais seulement pour leurs membres actifs.
- Les codes implicites qui traitent de campagnes électorales et que l'on trouve dans de nombreux régimes démocratiques ne peuvent pas être considérés comme des codes de conduite. Ces codes établissent les règles relatives à l'acceptation des résultats définitifs par les candidats ou l'accord selon lequel des questions précises ne seront pas l'objet de discussions de la part des candidats. Les codes implicites relatifs aux campagnes électorales ne sont ni explicites, ni publics.

Quelles sont les principales caractéristiques qui distinguent les codes de conduite électoraux des autres? Il y en a aux moins deux:

- Un code de conduite est le résultat d'un accord auquel sont parvenus des partis politiques. Ces accords peuvent demeurer en vigueur durant plus d'une seule élection.
- L'objectif des codes de conduite est de compléter les règles électorales. C'est la raison pour laquelle ils jouent un rôle important dans les élections de transition. Ils poursuivent deux objectifs; d'une part, ils visent à garantir le bon déroulement des élections, et, d'autre part, d'empêcher la perpétration d'actes abusifs par des groupes puissants.

Plusieurs éléments les différencient l'un de l'autre. Ces différences résident dans leurs caractéristiques propres et dans la rigidité des obligations qui en découlent.

Les partis politiques peuvent élaborer des codes de conduite que les organisations internationales seront en mesure de signer. Les codes de conduite peuvent aussi être promus par les autorités électorales.

Les codes de conduite promus par les autorités électorales peuvent être confrontés à un défi de taille: peut-on exiger le recours aux codes de conduite? En théorie, le recours aux codes de conduite doit se faire à titre volontaire. On peut toutefois tirer des conclusions intéressantes à partir de certaines études:

- Certains pays ont incorporé les codes de conduite dans la loi électorale promulguée par la législature. On doit donc examiner les choses sous un angle différent: peut-on alors toujours parler de codes de conduite?
- D'autres complications surgissent lorsque les codes de conduite auxquels les parties prenantes ont librement adhéré prévoient des sanctions qui doivent être appliquées à ceux qui ne les respectent pas. En comparaison aux autres cas, dans ceux-ci, les codes de conduite prennent un statut plus normatif.

La majorité des codes de conduite sont adoptés volontairement. Ils ne prévoient aucune sanction contre une personne qui ne les respecterait pas. On peut voir ce genre de situation comme faisant partie de la dimension normative d'un processus électoral. Les codes de conduite efficaces règlementent des questions très importantes et tendent à devenir de plus en plus souvent obligatoires.

En ce qui concerne le contenu des codes de conduite, on peut dire qu'il s'agit de règles visant à:

- Empêcher toute forme d'intimidation et de violence;
- Établir des règles de conduite relative à la manière de mener campagne;
- Empêcher toute forme de conduite abusive de la part des partis politiques puissants.

La majorité des codes de conduite promeuvent la collaboration entre les autorités électorales et prévoient généralement la tenue périodique de rencontres entre elles. Cela étant dit, ils n'habilitent pas les autorités électorales à les interpréter ni à les exécuter.

5.4 Processus de promulgation et de réforme

Le droit comparé permet de voir que la promulgation d'une nouvelle législation électorale émane de circonstances extrêmes dans lesquelles les institutions politiques sont touchées par une crise sérieuse. La figure de cas la plus fréquente est celle où se produit la transition entre un régime autoritaire et un régime plus démocratique. Dans un tel cas, la promulgation de lois électorales est nécessaire autant pour rendre le processus légitime que pour mettre la situation sous contrôle.

Il importe de faire une distinction entre les deux processus suivants:

- La création d'une législation électorale, autrement dit l'élaboration de lois électorales complètement nouvelles dans un pays qui vit un changement politique;

- La réforme de la législation électorale, c'est-à-dire l'adaptation des lois électorales dans un contexte où les changements politiques ne sont pas majeurs. La réforme de la législation électorale ne va pas aussi loin que la création d'une législation électorale. Cependant, la réforme peut passer par des changements importants du système électoral, dans la limite où les principes fondamentaux tels que le droit de vote, l'éligibilité, l'existence de partis politiques et l'étroite supervision des élections empêchent l'exécution d'une transformation politique majeure.

La différence entre la création et la réforme de la législation se fonde sur des critères pragmatiques reliés à la manière dont chacun de ces processus est effectué.

- Les réformes électorales peuvent être entreprises une étape à la fois. On peut tenir compte des acteurs politiques et des autorités électorales dans le processus réformateur.
- On peut considérer la création de lois électorales comme le phénomène inverse. Souvent, la promulgation de nouvelles lois électorales doit être faite rapidement comme dans les cas urgents où le critère de la légitimité doit être respecté et où les nouveaux gouvernements doivent entrer en fonction.

5.4.1 Stratégies de création

Chaque pays qui traverse une transition démocratique doit élaborer ses propres stratégies. Ces stratégies peuvent emprunter l'une ou l'autre des deux voies existantes. Dans la première, on étudie l'importance d'une nouvelle législation électorale dans son ensemble ainsi que l'effet de l'éventuelle législation sur le système juridique. Les partis politiques débattent de la proposition afin d'arriver à une entente solide.

D'un point de vue comparatiste, les cas où le succès est le plus grand sont ceux où l'on confie le mandat d'élaborer la nouvelle législation à une commission composée de plusieurs partis politiques. L'obtention d'un large consensus est la meilleure garantie au début du processus électoral et de la transition démocratique.

Cependant, cette option présente certains inconvénients en ce qui concerne les premières élections organisées au début de la période de transition. Mentionnons certains de ces inconvénients:

- D'abord, cela peut contribuer à élargir les pouvoirs des autorités provisoires. Un tel élargissement ne peut être souhaitable et peut amener des conséquences graves étant donné que la légitimité tout autant que l'efficacité du nouveau régime peuvent être affectées.
- Deuxièmement, une nouvelle loi peut se révéler illusoire. Ce genre d'illusion est plutôt fréquente durant les périodes de transition puisque les partis politiques, lesquels ont joué un rôle important lors de l'élaboration de la législation, ne conservent habituellement pas un rôle aussi important dans le nouveau régime. Cela étant, la législation électorale issue de ce processus peut souffrir de l'absence d'une réelle dimension représentative.

La deuxième voie est celle par laquelle on adopte une stratégie visant à réduire la durée du processus législatif. Dans ce cas, le gouvernement décide habituellement de modifier les lois existantes et des experts sont mandatés pour travailler sur la question à l'aide du soutien international. Cette stratégie peut elle aussi présenter certains inconvénients. D'une part, puisque des problèmes importants de l'ancien régime peuvent demeurer, les réformes législatives peuvent se révéler inadéquates ou contradictoires; d'autre part, les lois électorales ne se modifient pas aisément.

En gardant cela à l'esprit, on peut considérer des stratégies complémentaires, par exemple:

- On peut décrire cette troisième approche comme une stratégie synthétique par laquelle le gouvernement promulgue des règles provisoires visant à encadrer la conduite d'élections. De tels règlements obligent le parlement à élaborer de nouvelles lois électorales.
- Finalement, mentionnons également le processus lent et graduel qui est utilisé dans certaines situations. Ce genre de processus vise les transitions politiques et se réalise par le moyen de plusieurs élections qui intègrent progressivement des caractéristiques pluralistes se reflétant dans la législation.

Les stratégies progressives résultent du dialogue politique et des compromis obtenus entre les gouvernements et les minorités et sont plus ou moins équivoques. Plus le dialogue est clair, plus il est légitime.

5.4.2 Processus d'amendement

Le cadre juridique électoral est constitué d'éléments de plusieurs sources et chacun d'entre eux peut présenter plus ou moins de flexibilité en ce qui a trait à leur amendement. La publication de International IDEA intitulée *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, contient un graphique très utile qui présente la source, l'autorité officielle et la flexibilité à l'amendement: [i]

Type de texte législatif régissant les élections (Source)	Autorité officielle	Flexibilité
Constitution	Assemblée Constituante ou Assemblée Législative dans l'exercice de ses pouvoirs constituants.	Sa modification est plus difficile, exigeant des débats et des décisions adoptées à la majorité qualifiée ou conformément à une procédure spéciale.
Accord international de paix	Les parties contractantes à l'accord de paix.	Ne peut normalement être modifié que par une décision unanime entre toutes les parties contractantes à l'accord de paix.
Loi électorale	Le pouvoir législatif.	Sa modification requiert normalement une majorité simple. C'est plus facile à modifier que la Constitution.
Autres textes législatifs portant sur d'autres aspects des élections	Le pouvoir législatif.	Sa modification requiert normalement une majorité simple. C'est plus facile à modifier que la Constitution.
Règlements et décrets	Le pouvoir exécutif (ministères).	Ces règlements peuvent être modifiés par le ministère concerné, sous réserve d'approbation ou de l'exercice du droit de veto par le législateur.
Instructions et directives	L'organe chargé de l'administration des élections.	Fléxible: peuvent être modifiées par l'organe chargé de l'administration des élections, afin d'atteindre l'objectif visé.
Codes de conduite des partis politiques, des fonctionnaires électoraux et des observateurs électoraux	Organismes régulateurs tels que l'organe chargé de l'administration des élections, les partis politiques ou les organisations non gouvernementales.	Normalement ces codes ne font pas parti du cadre juridique officiel et peuvent être modifiés par consensus entre les partis politiques, l'organisme régulateur ou les organisations non gouvernementales, en dehors des compétences du pouvoir législatif ou exécutif.

Le graphique ci-dessus montre qu'afin d'établir des aspects fondamentaux d'élections véritables et régulières, les Constitutions et les accords internationaux sont avantageux puisqu'ils sont difficiles à amender, ce qui protège mieux les principes clés. D'un autre côté, cette fonction de conservation que possèdent les instruments qui sont difficiles à amender peut causer des problèmes très concrets comme des questions sur la façon de suivre le rythme des changements à apporter et des meilleures pratiques à employer, le tout, de manière rapide et systématique et comme d'autres questions sur la façon de s'assurer que, lors d'élections, l'on peut prendre des décisions rapidement sur des enjeux qui n'existent peut-être que dans les circonstances du moment. Le degré auquel les divers instruments peuvent être amendés constitue une question importante dans le cadre juridique en général.

Idéalement, « les processus réglementaires et juridiques des démocraties offrent l'occasion aux citoyens de revoir les cadres juridiques existants et d'émettre des commentaires au sujet des changements proposés ainsi que de suggérer des modifications. » [\[ii\]](#)

De même, pour ceux qui se trouvent dans l'arène politique, « connaître les règles ne suffit cependant pas. Les adversaires électoraux doivent analyser le cadre juridique afin de déterminer si les règles leur garantissent véritablement une chance de concourir équitablement. » [\[iii\]](#) Les universitaires, les médias et les groupes de citoyens ont eux aussi un intérêt important dans la manière dont le cadre juridique électoral est créé et amendé. Comprendre ces processus s'avère très important pour la santé du système électoral dans son ensemble. Chacune des sources qui composent le cadre juridique possède son processus, ses occasions et ses défis.

Habituellement, les lois électorales dans les systèmes démocratiques établis possèdent deux volets qui peuvent les faire apparaître incohérentes. D'abord, elles évoluent dans le cadre de débats sociaux et politiques, ce qui fait que l'on s'occupe davantage de leurs faiblesses que de leurs forces. Souvent, ce genre de situation génère une contradiction qui se résume ainsi : comment peut-on critiquer un système proportionnel lorsqu'on promeut une séparation claire entre les électeurs et les candidats? Ensuite, l'étude des systèmes électoraux établis mène à une conclusion importante: ces systèmes sont soutenus par un important degré de continuité. On peut établir un genre de règle universelle de la manière suivante : les systèmes électoraux tendent à consolider leurs bases; ils peuvent cependant être modifiés lorsque les systèmes politiques sont en crise.

Cette réalité est cohérente avec les changements permanents, techniques, mineurs et procéduraux qui touchent les lois électorales. Voici quelques-unes des raisons en faveur la continuité de base des systèmes électoraux:

- Premièrement, personne ne souhaite passer du connu à l'inconnu. Les acteurs de tout système électoral connaissent très bien le fonctionnement du système, mais cette parfaite connaissance n'empêche toutefois pas les citoyens ni même les partis politiques d'exprimer des opinions différentes au sujet du système électoral.

- Deuxièmement, ceux qui ont le pouvoir de modifier les lois électorales sont ceux qui remportent les élections. Ceux qui ont profité du système en place sont ceux qui doivent promouvoir le changement.
- Troisièmement, certaines réalités historiques rendent les modifications de plus en plus difficiles. Les citoyens témoignent habituellement une forme d'empathie envers le système électoral traditionnel qui représente selon eux la meilleure forme de démocratie. Plus le système électoral vieillit, plus l'empathie citoyenne augmente. La tradition force donc les législateurs à tenir compte des clauses traditionnelles, clauses qui sont souvent vues ailleurs comme des vestiges législatifs.
- Quatrièmement, la réforme des lois électorales entraîne beaucoup de contestations judiciaires. Les règles électorales les plus importantes se trouvent dans la Constitution et elles jouissent donc d'une protection spéciale. Les lois électorales ne peuvent être modifiées que par les majorités, ce qui oblige les partis politiques à en arriver à une entente claire et large.

Les réformes mineures aux lois électorales sont néanmoins fréquentes. Les lois électorales, autant dans les nouvelles démocraties que dans les démocraties établies, sont en constante évolution.

[i] Ibid., 12.

[ii] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, 5.

[iii] Ibid., 2.

6. Éléments essentiels du cadre juridique

On peut séparer l'étude des processus électoraux en quinze groupes similaires du point de vue juridique. Ces thèmes couvrent une vaste étendue:

- Des thèmes généraux relatifs à la conception des systèmes électoraux, à la conception des autorités électorales et à la gestion des processus électoraux.
- Les activités importantes relatives au développement du processus électoral, notamment, la délimitation des frontières électorales, l'inscription des électeurs, les opérations électorales et le compte des votes.
- Les groupes et personnes qui prennent part aux élections comme candidats et partis politiques.
- Les thèmes complémentaires qui ne sont pas essentiels au développement du cadre juridique, mais qui sont étroitement liés aux processus électoraux comprennent l'éducation civique et électorale, le rôle des observateurs ainsi que la place des médias dans les élections.

- Les thèmes relatifs au financement politique incluent le financement des partis politiques et des candidats, les limites aux contributions et aux dépenses de même que la divulgation.
- Un thème fondamental traitant des contentieux électoraux et de leur résolution. Cela est fondamental parce qu'il permet d'obtenir des résultats électoraux légitimes et définitifs.

Toute création ou réforme d'un cadre juridique électoral devrait tenir compte des thèmes cités précédemment. La conception générale, les activités clés, les groupes et personnes impliqués, les thèmes complémentaires appuyant le processus électoral, le financement politique et le règlement des contentieux sont tous d'une importance capitale pour la qualité démocratique des élections.

Sous-sections de ce chapitre:

- [Système électoral](#)
- [Gestion électorale](#)
- [Délimitation des districts électoraux](#)
- [Enregistrement des électeurs](#)
- [Partis politiques et candidats](#)
- [Opérations électorales](#)
- [Compte des votes](#)
- [Éducation civique et éducation des électeurs](#)
- [Médias et élections](#)
- [Technologie et élections](#)
- [Intégrité électorale](#)
- [Contentieux électoral](#)

6.1 Système électoral

Le système électoral est une composante essentielle de tout cadre juridique étant donné qu'il définit l'intégration des fonctions d'élu ainsi que la relation entre les partis politiques dans un pays, un État ou dans un groupe de pays. Parmi d'autres missions, le cadre juridique devrait établir clairement le type de système électoral et la planification régulière d'élections. [i]

De manière générale, un système électoral peut se définir comme la réglementation de l'élection de représentants. Sous un angle plus étroit, on peut voir le système électoral comme la réglementation de la relation entre le vote et les élus. Par conséquent, le système électoral représente la manière de traduire les votes en sièges; leur contenu politique est donc plutôt clair. Ces règles mènent à la promulgation de décisions législatives très importantes.

La conception d'un système électoral, vue sous un angle restreint, réfère non seulement aux pratiques des systèmes parlementaires, mais également aux pratiques des systèmes présidentiels et des monarchies constitutionnelles. Comme il permet d'élire des candidats, le choix du système électoral revêt une grande importance. Si le système électoral s'appuie sur le principe de la majorité, les candidats qui obtiennent le plus de votes gagnent. À l'inverse, si le vainqueur est élu lors d'un deuxième tour où le gagnant du premier tour et son plus proche adversaire s'affrontent, ou si le vainqueur est élu de manière indirecte, comme cela est le cas aux États-Unis, les résultats peuvent varier considérablement.

En outre, les systèmes électoraux ne touchent pas uniquement la manière dont les votes sont transformés en sièges, mais ils concernent d'autres composantes du système politique comme le développement d'un système de partis politiques, la séparation des idéologies politiques, la représentation des divers intérêts sociaux, les principales caractéristiques des campagnes électorales, la capacité des régimes politiques de donner aux individus des institutions politiques fonctionnelles et la légitimité du système politique. Les systèmes électoraux peuvent également se révéler importants pour lier les citoyens à leurs dirigeants par l'intermédiaire de mécanismes comme l'imputabilité, la représentation et la responsabilité politique. En fait, les systèmes électoraux génèrent d'importantes conséquences pour la gouvernance démocratique sur le long terme. Des mesures incitatives doivent être mises de l'avant pour aider les candidats à rejoindre les électeurs de diverses manières et selon les réalités sociopolitiques. Dans les sociétés profondément séparées sur le plan de la langue, des croyances religieuses, de la race et de l'ethnie, un système électoral créé sur mesure peut participer à promouvoir la collaboration et la conciliation entre candidats et partis politiques, tout en punissant les comportements qui ne sont ni collaboratifs ni conciliants.

Les systèmes électoraux doivent se fonder sur le droit constitutionnel et sur d'autres ensembles de droit. Comme nous l'avons affirmé précédemment, le modèle du système électoral détermine la manière dont les votes sont convertis en sièges. Autrement dit, le modèle détermine l'effet du vote sur la représentation politique. C'est pourquoi la réglementation d'un système électoral commence au niveau constitutionnel et se poursuit au niveau législatif.

Un certain nombre de caractéristiques distinguent les composantes fondamentales d'un système électoral. D'une part, ils influent sur la façon dont les votes se traduisent en représentation politique. On peut les distinguer les uns des autres selon les décisions politiques qui les définissent. Ainsi, les composantes fondamentales du système électoral qui doivent être incluses dans la législation électorale vont comme suit:

- La division régionale aux fins électorales, ce qui se réfère au territoire géographique utilisé pour transformer les votes en sièges.
- Le système électoral, lequel fonctionne soit selon le principe de la majorité, qu'elle soit simple, absolue ou qualifiée, soit selon celui de la représentation proportionnelle.
- Les procédures mathématiques qui doivent être appliquées pour convertir les votes en sièges.
- Les seuils électoraux qui représentent le pourcentage des votes minimal qu'un candidat doit obtenir afin d'avoir sa place dans la répartition des sièges.
- La manière dont les élections sont conduites (directement ou indirectement), ce qui réfère à la capacité de l'électeur comme à celle des partis politiques de déterminer qui occupera les postes d'élus.

Le choix d'un système électoral doit se faire en accord avec le cadre juridique qui règlemente les structures sociales et les différences politiques de manière adéquate. Cette réglementation doit jeter les bases d'un système de représentation politique qui se chargera de régler les conflits sociaux par la conciliation. On peut alors affirmer que le choix d'un système électoral peut s'effectuer plus facilement si des objectifs précis sont définis dès le départ. On pense par exemple à une légitimité accrue, à la proportionnalité des résultats, à une forte représentation des groupes politiques au niveau régional, etc. C'est en se basant sur ces objectifs et en prenant en considération les caractéristiques sociales, politiques, géographiques et historiques de chaque pays que l'on choisit les systèmes électoraux.

Ce choix est d'une importance primordiale du point de vue institutionnel. Cette très importante décision influera sur la performance de toute démocratie. Les systèmes électoraux peuvent aider non seulement à obtenir des résultats sur mesure, mais aussi à promouvoir la collaboration et la conciliation au sein de sociétés divisées.

Le processus de sélection d'un système électoral appuie le cadre juridique. L'application d'un système électoral sur mesure dans chaque pays peut avoir un effet important sur les performances électorales des candidats. L'évaluation du système électoral d'un pays peut s'appuyer sur les résultats obtenus lors des élections précédentes. Procéder ainsi permet de mettre en relief des questions importantes, par exemple, sur les bénéfices, s'il y en a, dont le parti politique au pouvoir jouit en comparaison aux autres partis. On peut également étudier les composantes du système qui peuvent sembler enfreindre les principes internationaux ou engendrer des distorsions dans le résultat des élections.

Aucun système électoral ne peut être appliqué systématiquement à toutes les situations. De même, une norme universelle ne peut être appliquée à tous les cas. La sélection d'un système électoral doit viser des objectifs précis et doit être perçue comme une solution faite sur mesure, selon les circonstances. Les effets que produisent les systèmes électoraux sont contextuels et résultent des particularités politiques et territoriales, ainsi que des différentes réalités sociales et des conflits spécifiques qui diffèrent selon les pays. Les conséquences générales de chaque système électoral varient selon les conditions contextuelles, ce qui signifie que chaque cas est unique. Democracy Reporting

International et le Carter Center, dans *Strengthening International Law to Support Genuine Elections and Democratic Governance*, concluent que «le droit international reconnaît la nécessité du système électoral, mais ne recommande ni ne proscrit aucun système en particulier. Plutôt, tous les systèmes électoraux sont pertinents tant et aussi longtemps qu'ils maintiennent les droits fondamentaux et respectent les obligations internationales.» [ii]

Les systèmes électoraux sont généralement catégorisés selon la manière dont les votes sont convertis en sièges. Sur ce spectre, il y a au moins trois classes principales de systèmes électoraux. Notons toutefois qu'il existe d'autres manières de classer les systèmes électoraux avec plus de précision ce qui se traduit par un plus grand nombre de classes. *Le Manuel d'observation électorale de l'Union européenne* distingue:

- *Les systèmes à scrutins majoritaires* sont généralement utilisés dans le cas d'élections où il est prévu d'élire un candidat pour un siège dans une circonscription électorale. Pour gagner, le candidat doit recueillir le plus grand nombre de votes (majorité simple) ou doit recueillir plus de la moitié des votes (majorité absolue).
- *Les systèmes proportionnels* sont généralement utilisés pour des élections où plus d'un siège est à pourvoir dans la circonscription électorale. Les mandats parlementaires sont attribués en utilisant des formules qui répartissent les sièges de manière à ce qu'ils représentent la proportion des voix gagnées par les candidats ou les partis politiques.
- *Les systèmes mixtes* combinent les systèmes majoritaires et proportionnels. [iii]

Bien que le système à majorité simple puisse mener à une élection sans une majorité des votes, le système est reconnu comme ancrant l'imputabilité de l' élu dans sa communauté; à l'inverse, bien que les systèmes de représentation proportionnelle tendent à mieux refléter le vote des électeurs, ils diminuent par le fait même l'imputabilité de l' élu envers la communauté au profit du parti politique; finalement, par définition, le système mixte présente certains des meilleurs comme des pires aspects de chaque système, et ainsi de suite. [iv]

La révision d'un système électoral doit tenir compte de l'éventuelle division du pays sur le plan politique, géographique, religieux et ethnique. On doit aussi prendre en compte la question de la juste représentation politique des minorités au sein du système politique. La révision d'un système électoral qui vise à améliorer le régime électoral d'un pays doit considérer les recommandations émanant des expériences menées par d'autres pays en ce qui concerne la manière dont les iniquités peuvent être résolues.

[i] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 8.

[ii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, 8.

[iii] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 50.

[iv] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 10.

6.2 Gestion électorale

La gestion électorale est fondamentale et l'on doit en tenir compte lors de la conception du cadre juridique. Plus la gestion électorale est réussie, plus les élections seront réussies. Il faut réunir plusieurs conditions afin d'en arriver à une gestion électorale efficace et efficiente: d'abord, la législation électorale doit préciser chacune des phases, étapes, activités et procédures dans le but de prévenir des erreurs ou des actes illégaux; deuxièmement, les autorités électorales doivent être conçues d'après les particularités socio-politiques du pays ou de la région; troisièmement, ces autorités doivent être dotées de pouvoirs institutionnels afin d'accomplir leur tâche en vertu des principes généraux qui régissent les processus électoraux: certitude, légalité, indépendance, impartialité, transparence et objectivité.

Le droit international ne proscrie pas d'éléments précis en matière de gestion électorale, mais le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies affirme qu'«une autorité électorale indépendante doit être mise en place afin de superviser le processus électoral et d'assurer qu'il se déroule équitablement, impartialement et en respect des lois en vigueur, lesquelles sont en accord avec le Pacte.» [i]

Le «principal objectif du cadre juridique est de guider les autorités électorales et de leur permettre de réaliser des élections libres et justes, au profit de la population»[ii] et pour accomplir cela, il est essentiel que la gestion électorale soit efficace et efficiente.

Voici donc les exigences auxquelles les autorités électorales doivent idéalement satisfaire et dont il sera question dans cette section:

- L'exécution professionnelle du mandat et l'indépendance par rapport au parti politique au pouvoir. Elles doivent traiter tous les candidats de manière équitable.
- La neutralité doit être reconnue comme l'une de ses principales caractéristiques par tous les candidats.
- L'exécution doit être efficace et l'on doit pourvoir l'autorité électorale des ressources matérielles nécessaires à l'exécution de son mandat.
- L'exécution doit être étroitement reliée au cadre juridique qui encadre l'autorité électorale. Des inspecteurs indépendants et permanents, éventuellement investis de pouvoirs judiciaires, doivent surveiller minutieusement les gestionnaires électoraux.

Les autorités de gestion électorale font aussi face à des contraintes dans tous les environnements. On pense notamment à la limitation de l'indépendance, aux mandats imprécis, aux ressources inadéquates et aux procédures de nomination et d'affectation des membres de l'autorité de gestion électorale.[iii] Particulièrement dans les pays sortant d'un conflit, les enjeux politiques peuvent être extrêmement élevés et l'engagement envers la démocratie des anciens combattants peut être faible.[iv]

La gestion des élections démocratiques requiert des autorités électorales indépendantes, non partisans et libres de tout parti pris politique. Il s'agit d'un problème fondamental, particulièrement pour les pays où le régime démocratique n'est pas encore solidement établi et où les gestionnaires électoraux peuvent prendre et mettre en œuvre des décisions importantes qui peuvent influencer directement sur les résultats électoraux. Par conséquent, on doit tenir compte des conditions politiques au cas par cas afin de déterminer qui se chargera de la gestion électorale et quel genre d'entité sera habilitée à le faire.

Ces décisions législatives doivent déterminer la taille et l'intégration des autorités électorales. Elles doivent également déterminer qui sera nommé et comment les nominations et les destitutions seront effectuées. La mise sur pied des autorités électorales doit tenir compte des questions suivantes:

i. Structures

La structure managériale doit inclure une agence électorale de niveau supérieur, que cette agence soit centrale ou nationale. Il peut aussi y avoir des agences de plus bas niveau, par exemple d'État ou de région. Selon la portée de l'autorité électorale et des systèmes de communication, il peut même y avoir des agences électorales de circonscription. Des agences électorales intermédiaires peuvent exister, pourvu que le système électoral, la localisation géographique et la densité de population le justifient. La place de l'autorité électorale centrale et la relation entre les niveaux d'autorités électorales devraient être clairement énoncées dans le cadre juridique. Il est cependant utile de limiter la création d'agences électorales inutiles. Les agences électorales inutiles ont un effet direct: elles font augmenter le niveau des dépenses électorales.

La structure électorale est organisée autour des lieux de vote, qui sont au cœur de toute structure électorale. L'un des mandats fondamentaux des cadres juridiques est de définir de manière claire et précise la façon dont les bureaux de vote sont organisés et la manière dont ils se rapportent à l'autorité électorale centrale et aux autres autorités électorales. On doit aussi inscrire dans le cadre juridique la nature des relations qu'auront les bureaux de vote avec les autorités gouvernementales le jour de l'élection. En plus de l'organisme de gestion électorale, la structure employée pour mener des élections devra aussi pouvoir s'appuyer sur les ministères à divers niveaux. Il est préférable que le cadre juridique prévoie ces relations et qu'il place la direction des autorités électorales au sommet de ses préoccupations.

ii. Imputabilité

On devrait légiférer clairement au sujet de l'imputabilité des autorités électorales étant donné l'importance fondamentale de ces organismes, les contraintes et les défis auxquels ils peuvent devoir faire face et la nécessité de pouvoir compter sur la confiance absolue du public. L'imputabilité peut être formalisée de diverses manières, mais l'imputabilité ultime devrait s'exprimer directement auprès de l'assemblée législative nationale afin d'éviter le contrôle ou l'influence gouvernementale. Souvent, cela se fait par la communication de rapports à un comité législatif. En plus de la supervision législative, les audits

indépendants, les rapports publics et les réunions ouvertes sont des moyens par lesquels peut se manifester l'imputabilité. [v]

iii. Exigences relatives à la composition

Il n'existe pas de méthode universellement idéale pour mettre sur pied un organisme de gestion électorale. Le contexte particulier de chaque pays est un élément important dont il faut tenir compte. Parmi ces éléments à prendre en considération, le plus important est sans doute celui de la relation de confiance du public envers le pouvoir. Plus la confiance dans les institutions publiques est basse, plus les autorités électorales peuvent occuper de place. La gestion électorale peut se diviser comme suit selon le type de pays:

- Les pays où la gestion électorale est dévolue à des cadres ordinaires, au niveau national ou local. Dans ce cas-ci, les systèmes de supervision ordinaires ne subissent pas de modifications étant donné que les cadres sont généralement perçus comme dignes de confiance, neutres et impartiaux. De plus, les contentieux peuvent être résolus par les tribunaux ordinaires. L'on associe généralement ce type de cas aux démocraties établies. [vi]
- Les pays où des directions responsables des élections sont créées afin de surveiller la gestion électorale effectuée par l'autorité exécutive du gouvernement. Ces conseils ne sont généralement pas habilités à gérer les processus électoraux.
- Les pays où des organes électoraux précis au sein d'entités gouvernementales traditionnelles sont habilités à conduire des élections.
- Les pays où le niveau de confiance est si bas que les autorités électorales autonomes sont définies dans la Constitution. Ces autorités ne remplacent pas uniquement l'organisme de gestion gouvernementale des élections, mais empêchent également tout type d'influence externe qui serait exercée par une autre organisation gouvernementale. En fait, on peut les considérer comme un genre de quatrième pouvoir. La création d'autorités électorales autonomes peut être perçue comme une étape importante menant à l'établissement d'un organisme de gestion électorale indépendant et impartial en qui les partis politiques comme les électeurs auront confiance.

Dans certains pays, la composition d'organismes de gestion électorale peut inclure des élus. Le possible inconvénient de cette approche est l'apparence de politisation de la gestion électorale. Cela étant dit, « elle peut s'avérer utile pour construire la confiance dans les pays où l'on doute de l'honnêteté et de l'intégrité du système électoral, comme cela est le cas de pays qui sortent de conflits. » [vii] Si l'on opte pour cette approche partisane de la composition, elle « gagne beaucoup à ce que les membres soient représentatifs de l'ensemble du spectre politique. » [viii]

Bien sûr, certains pays peuvent définir une composition qui inclut à la fois des membres partisans et des membres non partisans, mais d'une manière ou d'une autre, une fois nommés, tous sont tenus d'agir de manière indépendante et impartiale.

Dans certains cas, les organismes de gestion électorale peuvent inclure directement le pouvoir judiciaire et, dans d'autres cas, comme celui des pays en situation d'après-conflit, les membres peuvent aussi provenir de la communauté internationale. [ix] Il existe également d'autres considérations, par exemple la représentativité de la nation dans son entièreté et la participation des femmes. [x]

Dans la mesure du possible, l'on recommande de nommer des professionnels qui connaissent le cadre juridique régissant la gestion électorale. Habituellement, il est obligatoire qu'un certain nombre des personnes qui composent les autorités électorales soient des juristes. Certains problèmes que peuvent rencontrer les autorités électorales de niveau inférieur peuvent justifier le fait que les autorités soient libérées de ces obligations, si cela est pertinent dans les circonstances. Autant l'indépendance que l'impartialité des autorités électorales, qui incluent en leur sein des élus ou des juges nommés par le parti au pouvoir, peuvent être mise en péril. On peut trouver une solution raisonnable dans ces cas où les partis politiques sont habilités à faire entendre leur voix auprès des autorités électorales, sans aucun moyen de jouer un rôle dans la résolution de problèmes électoraux, quels qu'ils soient.

La nomination d'acteurs politiques reconnus comme des organisations non gouvernementales et des membres du pouvoir judiciaire du gouvernement à des postes électoraux est habituellement une bonne pratique.

Évidemment, choisir des agences indépendantes des pouvoirs traditionnels représente la meilleure option pour les pays qui traversent une transition politique. Toutefois, un tel choix peut susciter des questions à long terme. Plus la transition démocratique est réussie, moins important peut devenir le rôle d'une autorité électorale indépendante. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays où un véritable système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs est bien établi et qui garantissent l'existence de la primauté du droit et du renforcement de la confiance du public envers les institutions publiques. Conserver une autorité électorale indépendante dans ces conditions peut s'avérer très coûteux et une réflexion sérieuse doit donc précéder ce choix.

Quelle que soit la définition de la nature de la composition de l'entité de gestion électorale, « la crédibilité générale d'un processus électoral dépend largement de la participation éclairée au débat entourant la formation de la structure électorale et de ses processus de tous les groupes concernés, ce qui inclut les partis politiques, le gouvernement, la société civile et les médias» [xi] Conséquemment, les organismes de gestion électorale doivent être alimentés par une communication et une transparence constante.

Il existe également une exigence similaire pour la communication au sein des organismes de gestion électorale et cette exigence peut être élargie selon la composition de l'organisme. La communication et le consensus sont des atouts de taille pour les organismes de gestion électorale. «Étant donné que les décisions sur les questions électorales sont souvent extrêmement sensibles politiquement, celles prises par vote plutôt que par consensus peuvent miner l'apparence de neutralité et de professionnalisme des organes de gestion électorale.» [xii]

Comme le conclut un rapport de 2010 de l'OSCE :

Quelle que soit l'entité mise sur pied pour gérer une élection, son travail devrait être efficace, collégial, impartial, transparent et indépendant des autorités nationales et des autres sources d'influence politique. Il devrait également être guidé par l'implantation équitable de la législation, sans tenir compte des considérations politiques, particulièrement dans les cas où les commissions électorales sont multipartites, et devraient pouvoir compter sur la confiance des parties prenantes du processus électoral. [xiii]

iv. Mandats

Les autorités électorales doivent être permanentes. Dans certains pays, elles sont en activité seulement durant une certaine période. Cependant, le travail continu des autorités électorales est nécessaire lorsqu'elles sont responsables de l'inscription des électeurs. Dans ce cas, on doit légiférer sur les activités permanentes des autorités électorales. Une liste électorale doit être créée et elle doit être opérationnelle pour toutes les élections. Habituellement, les autorités électorales de niveau inférieur, comme celles qui s'occupent des petits territoires électoraux ou celles qui sont responsables des bureaux de vote, ne sont pas permanentes; elles ouvrent au début des périodes électorales et ferment une fois que les résultats définitifs ont été confirmés.

Les organismes électoraux devraient être renouvelés partiellement au fil du temps et il n'est pas judicieux de renouveler l'ensemble de la composition des autorités électorales à chaque élection. À vrai dire, l'expérience contribue à améliorer la productivité de l'organisation. En ce qui concerne les processus, toutes les procédures et les règles encadrant les nominations et les destitutions doivent être mises sous forme de loi afin d'immuniser les membres des autorités électorales contre toute forme de pression politique. En outre, « si le cadre juridique est fondé sur une formule axée sur les partis, il devrait donc y être défini quand et comment des changements dans la composition de la commission doivent s'opérer lorsque la force et le nombre de membres des partis changent, particulièrement quand de nouveaux partis apparaissent. » [xiv]

Comme il est important de s'assurer que la nomination des membres des organismes de gestion électorale est bien définie et transparente, le processus de suspension ou de destitution des membres devrait lui aussi être clairement défini dans le cadre juridique d'une manière qui est « conçue pour encourager l'indépendance et l'impartialité des membres, en incluant des dispositions visant à protéger les membres de renvois arbitraires. » [xv]

Autant les procédures de nomination que de renvoi devraient être « entreprises de manière impartiale, responsable et transparente. » [xvi]

Les salaires des fonctionnaires électoraux ne doivent pas être contrôlés directement par le gouvernement. Certains pays accordent aussi l'immunité aux fonctionnaires électoraux dans l'exercice de leurs fonctions.

v. Financement

Les dirigeants des autorités électorales doivent être nommés en vertu des lois avant que les élections ne se tiennent. Il est aussi fondamental que les autorités électorales soient dotées des fonds nécessaires à leur bon fonctionnement et dans ce contexte, les cadres juridiques doivent contenir des règles claires et objectives sur la manière dont les activités des autorités électorales sont financées afin d'éviter que les budgets deviennent des outils politiques qui peuvent être employés par l'assemblée législative, les partis politiques ou le gouvernement contre les autorités électorales. Voici quelques-unes des méthodes principales par lesquelles les organismes de gestion électorale peuvent être financés:

- une allocation accordée par un ministère;
- un vote direct du parlement, parfois effectué par un comité composé de tous les partis;
- un paiement forfaitaire en avance et une allocation auditée;
- un accès direct et sans restriction au Trésor de l'État pour financer les élections, assorti de la présentation de rapports, seulement après une élection. [\[xvii\]](#)

Dans certains cas, l'aide internationale peut aussi composer le financement des élections.

L'efficacité et la fiabilité d'une autorité électorale autonome se fondent non seulement sur des finances solides, mais également sur la présence d'employés impartiaux et indépendants. Les ressources autant matérielles qu'humaines doivent être clairement identifiées et rendues disponibles de manière rapide et transparente.

En général, les entités de gestion électorale sont des institutions qui coûtent cher. En fait, on pourrait considérer qu'elles engendrent des dépenses disproportionnées à l'intérieur du cadre global des services publics offerts aux contribuables. Cependant, dans certains pays se trouvant dans des situations critiques, la démocratie est considérée comme étant si précieuse que le montant provenant des deniers publics déboursés pour les institutions électorales, quel que soit ce montant, semble justifié. Normalement, les élections couronnées de succès ne sont pas révisées d'un point de vue financier. Cela est particulièrement vrai dans les cas où les dépenses électorales ont été financées grâce à la coopération internationale. Toutefois, dès que les processus électoraux s'améliorent, le régime démocratique fait de même, et le financement international devient quant à lui plus rare. Les questions financières peuvent donc devenir l'une des principales considérations. Dans de telles conditions, les pays en voie de démocratisation devraient agir de sorte à s'assurer que les dépenses électorales sont convenables et qu'elles ne sont pas exagérées.

vi. Pouvoirs et devoirs

Les pouvoirs et les devoirs des organismes de gestion électorale doivent être clairement définis dans la loi. Une législation électorale claire contribue également à améliorer l'efficacité de la supervision des autorités électorales. On devrait établir clairement les devoirs et les fonctions des autorités de gestion électorale dans les cadres juridiques. Ces derniers doivent inclure les éléments suivants:

- S'assurer que les fonctionnaires électoraux et le personnel responsable de l'administration des élections sont bien formés, agissent avec impartialité et demeurent indépendants de tout intérêt politique.
- S'assurer que des modalités de vote claires sont établies et expliquées aux électeurs.
- S'assurer que les électeurs sont informés et éduqués en ce qui concerne les processus électoraux, les partis politiques en place et les candidats.
- S'assurer de l'inscription électorale et de la mise à jour de la liste électorale.
- S'assurer que le vote est secret.
- S'assurer de l'intégrité du vote en employant les mesures appropriées pour empêcher le vote frauduleux et illégal.
- S'assurer de l'intégrité et de la transparence du processus de compte et de tabulation des votes.

Dans certains cas, les devoirs et les fonctions des organismes de gestion électorale incluent également les éléments suivants:

- Certification des résultats électoraux définitifs;
- Délimitation des limites électorales;
- Contrôle et supervision des dépenses et du financement lors des campagnes électorales;
- Recherche, conseil au gouvernement ou au parlement et relations internationales. [\[xviii\]](#)

Dans d'autres cas, les organismes de gestion électorale sont habilités à résoudre les contentieux relatifs aux élections. Les autorités électorales doivent être indépendantes, transparentes et impartiales. Une fois que les membres d'une autorité électorale ont été nommés, celle-ci doit exercer ses fonctions et ses pouvoirs de manière impartiale. Tout cadre juridique vise à guider les autorités électorales en ce qui a trait à la manière d'organiser des élections libres et justes. Ce faisant, les autorités électorales doivent accomplir leurs devoirs de manière efficace et impartiale.

Les caractéristiques fondamentales des autorités électorales sont : a) l'indépendance et l'impartialité; b) l'efficacité et l'efficience; c) le professionnalisme, le respect des lois et l'objectivité; et d) la clarté.

En gardant ces éléments en tête, il est important de noter que, lorsqu'un système électoral atteint un état de consolidation satisfaisant, on est en mesure de proposer d'autres considérations auxquelles s'attaquer et cela grâce à l'existence d'un organisme autonome, en supposant que ce dernier dispose des fonds nécessaires.

^[i] The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 39.

[ii] International IDEA, *International Electoral Standards*

[iii] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 11.

[iv] ONU, *Women & Elections*, p. 65.

[v] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 19.

[vi] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 37.

[vii] ONU, *Women & Elections*, p. 67.

[viii] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 36-37.

[ix] Ibid., p. 36.

[x] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 12.

[xi] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 43.

[xii] OMU, *Women & Elections*, p. 68.

[xiii] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 52.

[xiv] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 11.

[xv] Ibid., p. 12.

[xvi] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 12.

[xvii] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 40.

[xviii] Ibid., p. 41.

6.3 Délimitation des districts électoraux

Il importe de définir le concept de circonscription électorale afin de l'étudier sous l'angle juridique. Ainsi, une circonscription électorale est une unité territoriale dans laquelle le vote définit la manière dont les sièges sont distribués parmi les candidats ou les partis politiques.

Les limites de ces circonscriptions électorales ne sont pas aussi importantes dans tous les systèmes électoraux. Dans certains cas, la distribution des sièges est un enjeu politique très important et le processus est l'objet de vifs débats. Dans de nombreux pays, la conversion de votes en sièges peut amener des changements de taille dans l'équilibre politique d'une nation.

Le cadre juridique doit empêcher l'adoption, au sein du système électoral, de tout genre de manipulation des limites électorales à des fins partisans. Tous les votes doivent avoir une valeur égale.

Le cadre juridique doit prévoir la manière selon laquelle les circonscriptions électorales sont délimitées et définies. Les circonscriptions électorales doivent être considérées comme des outils de la représentation politique et doivent donc constamment être modifiées afin de les adapter aux réalités politiques et sociales. Les cadres juridiques doivent répondre à plusieurs questions importantes, à savoir : à quelle fréquence et dans quelles circonstances les limites des circonscriptions électorales doivent-elles être mises à jour; quelle place occupent les différents organismes du gouvernement et les institutions autonomes dans ce processus et; qui aura le dernier mot à ce sujet.

Il existe différentes manières d'établir des frontières entre les circonscriptions électorales. Cette opération peut être perçue comme très importante du point de vue de la politique partisane; de nombreux pays excluent donc la participation d'autorités électorales non indépendantes à cette tâche. Habituellement, la totalité du processus est confié à une commission spéciale qui est épaulée par les autorités électorales en ce qui concerne les éléments techniques. La composition des commissions spéciales s'effectue de différentes manières: elles peuvent inclure des partis politiques, des citoyens non partisans et des experts, notamment, des démographes.

Un système électoral vise généralement à traduire la volonté des électeurs en gouvernement représentatif. Conséquemment, la délimitation de circonscriptions peut produire des résultats différents selon le pays, bien que l'on doive toujours respecter les principes fondamentaux. Comme le dictent les normes internationales, tous les votes doivent avoir la même valeur afin d'élire un gouvernement représentatif.

Cela dit, la délimitation des circonscriptions ne s'effectue pas de la même manière dans tous les pays. Il est tout de même possible d'identifier trois principes universels qui guident le processus: la représentation, l'équité entre les votes, la réciprocité et l'absence de discrimination.

Les limites entre les circonscriptions électorales doivent être établies de manière à ce que les électeurs considèrent les candidats élus comme les vainqueurs légitimes de la course électorale. Normalement, cela signifie que les circonscriptions électorales doivent respecter les communautés d'intérêts, c'est-à-dire les régions administratives, les communautés ethniques ou raciales et les zones géographiques délimitées par des frontières naturelles, les îles par exemple.

D'un point de vue structurel, la délimitation de circonscriptions est régie par une règle constitutionnelle universelle: tous les votes ont une valeur égale. Cette règle constitutionnelle exige que chaque vote serve à composer les corps qui représentent la population. Ce principe ne peut être bafoué en prétextant des considérations territoriales; au contraire, chaque circonscription électorale doit être représentée par le nombre de

représentants que requiert sa population (représentation proportionnelle) ou par le même nombre de représentants que les autres circonscriptions (représentation directe).

La délimitation des circonscriptions doit s'effectuer en suivant des procédures claires qui possèdent un fondement juridique. Voilà donc pourquoi les règles doivent amener autant de certitude que possible.

La délimitation de circonscriptions électorales comporte également des conséquences en ce qui concerne la gestion. Ces conséquences doivent être prises en considération par les autorités électorales chargées de la gestion électorale puisque cela signifie qu'elles devront adapter leurs structures pour respecter les circonscriptions électorales.

Il est également important de souligner que les circonscriptions électorales, une fois établies, ne sont pas éternelles. L'évolution démographique justifie la révision perpétuelle des circonscriptions électorales.

6.4 Enregistrement des électeurs

On doit interpréter le droit de vote comme étant le droit de participer aux affaires de l'État de manière directe. Des élections libres et justes ne peuvent pas avoir lieu si un processus visant à vérifier que les électeurs satisfont aux critères juridiques n'est pas en place. La liste électorale contient les noms des personnes qui ont le droit de vote. Les listes électorales sont donc fondamentales pour tout système de vote et dans tout système juridique électoral. Normalement, tous les critères auxquels les citoyens doivent satisfaire sont énoncés dans la Constitution. Les lois électorales doivent concevoir, régler et mettre à jour ces critères qui ne doivent pas être de nature discriminatoire. Toutes les procédures relatives à l'inscription électorale doivent être complètes et accessibles à tous.

Dans cet esprit, les listes électorales procurent de l'assurance et de la sécurité et jouent donc un rôle clé dans l'établissement et la consolidation d'un régime démocratique. De même, les listes électorales peuvent encourager la participation des citoyens aux processus électoraux. Depuis un certain temps, les listes électorales tendent à devenir de plus en plus sophistiquées sur le plan technique. Cette tendance doit être renforcée par les fonctionnaires électoraux et par les partis politiques qui doivent collaborer pour mettre sur pied des campagnes afin d'améliorer la participation des citoyens au processus électoral.

La liste électorale est aussi très coûteuse. L'inscription des électeurs et la production d'une liste électorale représentent habituellement la moitié de l'ensemble des dépenses électorales. Plusieurs facteurs influent sur ces dépenses et, parmi ceux-ci, certains sont particulièrement importants afin d'en arriver à un solide équilibre entre les coûts et l'efficacité des listes électorales, à savoir, le type de système employé pour l'inscription des électeurs, la manière de procéder à l'identification des électeurs, les compétences en gestion des autorités électorales de même que les caractéristiques sociales, économiques et démographiques de chaque pays.

Pour atteindre ces objectifs, il existe différentes sortes de listes électorales. On peut trouver le type qui convient le mieux en répondant à ces questions : le vote est-il obligatoire? Quel

type d'autorité électorale est en place? Les listes électorales peuvent être obligatoires, optionnelles, centralisées, décentralisées, permanentes, temporaires, indépendantes ou soumises à des autorités électorales de niveau supérieur qui sont responsables de la création comme de la mise à jour de la liste électorale. Parmi ces autorités électorales de niveau supérieur on retrouve l'organisme central de gestion électorale et le Directeur de l'état civil ou un autre organisme similaire.

6.4.1 Exigences

i. Exigences

Le droit au « suffrage universel met l'accent sur le caractère inclusif et non discriminatoire du groupe de personnes à qui l'on accorde le droit de vote. » [i] Sur ce point, le droit international est clair et net (ICCPR s.25): « tous les citoyens doivent jouir du droit de vote et du droit à l'éligibilité sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou un autre statut. » [ii] Conséquemment, ce droit doit être promulgué dans le cadre du plus haut niveau juridique, la Constitution par exemple. On doit concevoir le droit de vote comme un droit constitutionnel primordial au sein de toute démocratie constitutionnelle.

Cependant, le droit international est clair: des limites au droit de vote peuvent être appliquées, pourvu que ces limites soient raisonnables et objectives [iii] et ne soient pas appliquées arbitrairement. La Constitution comme les lois peuvent règlementer les autres exigences auxquelles les électeurs doivent satisfaire pour avoir droit au vote.

À ce chapitre, il existe des exigences communes, notamment, la citoyenneté, la résidence, l'âge et certaines situations particulières, comme celles des détenus, des personnes ayant des incapacités mentales, des militaires actifs et des policiers. [iv] Toutefois, il est clair que d'autres exigences ne sont pas forcément discriminatoires.

ii. La limitation du droit de vote

Les personnes ont le droit de vote et le droit à l'éligibilité. Cela dit, ces droits peuvent être limités sous certaines conditions qui doivent être établies dans des règlements.

- Premièrement, puisqu'il est question de limitation des droits fondamentaux, un principe essentiel doit être respecté: chacune des limites imposées aux droits fondamentaux doit préalablement être établie dans la loi.
- De plus, les lois qui restreignent les lois fondamentales doivent être interprétées au sens strict et de la manière la plus restreinte possible. Le raisonnement par analogie ne constitue pas une méthode valide d'interprétation lorsque les droits fondamentaux sont en jeu.
- Le maintien des droits fondamentaux doit primer sur toutes les autres considérations. En ce qui concerne les questions électorales, les interprétations en faveur de la pleine participation des citoyens ont préséance sur les autres.

- Elles doivent être appliquées de manière non discriminatoire. Autrement dit, dans des situations identiques, les mêmes limites seront appliquées, sans aucune considération personnelle, quelle qu'elle soit.
- Les limites au droit de vote doivent viser l'atteinte d'un processus électoral libre et démocratique. Les limites imposées au droit de vote et au droit à l'éligibilité sont justifiées tant et aussi longtemps qu'elles contribuent à l'amélioration du droit de vote et du droit à l'éligibilité d'un point de vue collectif.

Il doit exister une autorité indépendante habilitée à encadrer les décisions relatives aux limites imposées aux droits fondamentaux. Habituellement, cette autorité peut faire partie de l'autorité électorale ou relever du pouvoir judiciaire du gouvernement. Toute limite imposée aux droits fondamentaux doit faire l'objet d'une révision judiciaire. Voici quelques exemples de restrictions inacceptables du droit de vote: «celles fondées sur la “race”, le sexe, la religion, l'origine ethnique, l'appartenance politique (passée), la langue, la littératie, la propriété ou le pouvoir de payer des droits d'inscription.» [v]

Néanmoins, des limites raisonnables au droit de vote ont été établies dans le droit international.

1. Citoyenneté

Habituellement, la citoyenneté présuppose l'existence d'un lien juridique entre une personne et l'État. Ce lien représente une exigence électorale qui ne date pas d'hier. Faire partie d'une communauté politique permet aux citoyens de participer aux affaires publiques.

La nationalité et la citoyenneté ne vont pas nécessairement de pair: cette distinction est importante dans les États où les habitants et les citoyens possèdent différentes nationalités en raison de contextes historiques, culturels et politiques différents. En outre, il est également important de souligner que la citoyenneté présuppose souvent d'avoir atteint l'âge adulte. Une caractéristique qui fait d'un État ce qu'il est réside dans son degré de souveraineté et, pour posséder cette caractéristique, il est nécessaire de savoir qui peut être considéré comme un citoyen. Cela est habituellement établi dans la Constitution et dans les lois. On doit y définir précisément qui est considéré comme un citoyen sur la base du lieu de naissance, de l'âge et d'autres critères. Par conséquent, on doit établir les autres exigences relatives à l'obtention de la nationalité ou de la citoyenneté: le statut au pays, la relation entre le pays étranger et le nouveau pays, l'état matrimonial, la parentalité, les liens juridiques avec certains citoyens et ainsi de suite.

Ainsi, on peut affirmer que la citoyenneté est un concept juridique et non pas politique; autant la Constitution que les lois de chaque pays déterminent les exigences relatives à la citoyenneté. Dans certains pays, la citoyenneté n'est pas suffisante pour avoir le droit de vote, particulièrement quand la citoyenneté a été obtenue autrement que par la naissance. Normalement, dans ce genre de cas, pour voter, il faut avoir habité un certain temps dans le pays où l'élection a lieu.

La relation entre la citoyenneté et le droit de vote est moins directe qu'autrefois, parfois pour des raisons historiques et culturelles ou alors pour d'autres raisons comme la migration ou les exigences issues des traités internationaux.

Habituellement, lorsque des dispositions ne sont pas établies dans la loi, les étrangers peuvent voter aux élections municipales. Une raison importante justifie cela : les étrangers qui sont au pays de plein droit participent à la vie quotidienne au même titre que tout citoyen. De plus, les élections municipales n'ont pas une portée politique très grande. Le Traité sur l'Union européenne de 1992, par exemple, promeut le droit de vote et le droit à l'éligibilité pour les élections locales dans tous les pays de l'Union européenne. On trouve des précédents similaires au Danemark, en Suède et en Norvège. Le cas du Royaume-Uni est assez intéressant; là-bas, les citoyens de la république d'Irlande et du Commonwealth ont également le droit de voter aux élections britanniques.

De même, il est important de mentionner l'encadrement de l'élection des membres du Parlement européen, qui a lancé de nombreuses initiatives qui sont maintenant établies (voir L'élection des membres du Parlement européen). Les citoyens européens ont le droit de vote quel que soit leur lieu de résidence et ils sont aussi éligibles si leur nom apparaît sur un bulletin de vote d'un pays européen différent du leur.

Plusieurs conflits peuvent émerger des règles entourant la nationalité. C'est ce qui est arrivé dans certaines des anciennes républiques soviétiques (voir Les minorités privées du droit de vote et les difficultés d'être considéré comme un citoyen russe). La restriction de la citoyenneté aux personnes venant de certains pays, d'un point de vue historique comme culturel, a limité le droit de vote de plusieurs.

2. Résidence

Le lieu de résidence d'une personne peut être pertinent en ce qui a trait au droit de vote, et ce, de deux manières. D'abord, les citoyens étrangers peuvent avoir le droit de vote aux élections locales d'un pays étranger et ils peuvent même obtenir la citoyenneté du pays où ils résident. Deuxièmement, le fait de vivre dans un pays étranger peut avoir un effet négatif sur les droits de vote des résidents étrangers.

Le lieu de résidence est très important pour les élections locales ou régionales et peut également être très important pour l'inscription électorale. Dans certains cas, particulièrement dans des démocraties établies, les citoyens peuvent voter aux élections régionales ou nationales de l'étranger. Dans ce cas, les lois électorales leur permettent de faire parvenir leurs votes par la poste, de voter dans les consulats ou de voter dans d'autres lieux, comme c'est le cas pour les soldats ou les diplomates vivant à l'étranger. Il existe toutefois certains pays où ce n'est pas le cas. Le vote hors territoire est très important pour les pays touchés par des migrations massives et importantes.

Certaines réalités peuvent rendre non pertinente la question du lieu de vote. Au Costa Rica, par exemple, le vote peut être effectué à des distributeurs automatiques. Mentionnons toutefois que l'endroit où les électeurs vivent est très important pour déterminer le

territoire électoral (pas le bureau de vote) dans lequel leur vote sera comptabilisé. La liste électorale comporte des frontières claires séparant les circonscriptions électorales, ce qui est primordial pour déterminer dans quelle circonscription le vote de l'électeur sera comptabilisé.

3. Âge

L'âge requis pour pouvoir voter a suivi l'évolution qui a mené à l'application universelle du droit de vote. Par le passé, l'âge de voter ne correspondait pas à l'âge de la responsabilité criminelle. À vrai dire, les électeurs (environ 25 ans) étaient plus âgés que les criminels qui purgeaient leur peine. Les femmes avaient des âges de voter différents des hommes. Toutefois, la grande majorité des pays ont établi que les personnes âgées d'au moins 18 ans sont des citoyens et qu'ils ont le droit de vote.

Habituellement, l'âge de voter est établi dans la Constitution étant donné que cela concrétise une limitation des droits fondamentaux. Bien que les pays n'aient pas tous les mêmes règles en ce qui concerne l'âge à partir duquel une personne peut être considérée responsable criminellement, il existe une tendance universelle selon laquelle l'on associe les droits civils et l'âge adulte à l'âge de 18 ans.

4. Autres exigences

D'autres restrictions au droit de vote sont appliquées aux prisonniers reconnus coupables d'un délit et purgeant une peine, aux personnes ayant des incapacités mentales, aux militaires actifs et aux policiers. Dans le cadre juridique, on devrait faire en sorte de s'assurer que ces limitations sont réduites au maximum et qu'elles sont appliquées proportionnellement. En fait, la tendance «est d'élargir le droit de vote, par exemple, en exigeant une procédure judiciaire pour déterminer qu'une personne n'a pas la capacité de faire un choix électoral éclairé, en permettant aux personnel militaire et policier de voter et en limitant les restrictions du droit de vote à ceux qui ont été reconnus coupables de crime, conformément au principe de proportionnalité de la peine en rapport avec la nature du crime commis.» ^[vi]

[i] Commission européenne et NEEDS, *Compendium*, p. 11.

[ii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 29.

[iii] Ibid., p. 30.

[iv] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 12.

[v] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 60.

[vi] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 12.

6.4.2 Modalités d'inscription sur les listes électorales

Les citoyens doivent satisfaire à une autre exigence pour pouvoir voter: ils doivent être inscrits sur la liste électorale. Cette exigence est fondamentale. La liste électorale contient les noms des citoyens habilités à voter. Pour faire partie de cette liste, les citoyens doivent satisfaire à d'autres exigences et être résidents d'un territoire électoral donné.

Empêcher un électeur admissible au vote de faire partie de la liste électorale revient à nier son droit fondamental au vote; par conséquent, « la norme internationale pour l'inscription électorale est que la liste doit avoir un caractère inclusif et exhaustif, qu'elle doit être exacte et à jour et que le processus d'inscription doit être complètement transparent. » [i] Les lois électorales doivent établir des mécanismes simples et adéquats visant à promouvoir l'inclusion d'électeurs dans la liste électorale. Comme nous l'avons mentionné, les listes électorales jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la confiance de la population. De même, la liste électorale doit servir de protection contre l'inclusion indue de personnes qui ne sont pas habiles à voter ou la multiple inclusion de certains électeurs. Cela étant dit, l'établissement et l'entretien d'une liste électorale n'est pas une mince tâche puisqu'« établir et entretenir des listes électorales exemptes d'erreurs au niveau national, régional ou local peut se révéler l'un des éléments les plus difficiles et parfois même l'un des éléments les plus controversés d'un processus électoral. » [ii]

Il existe fondamentalement deux types de listes électorales: « les systèmes d'inscription actifs ou affirmatifs requièrent que les personnes soumettent une demande afin d'être inscrites comme électeurs. Dans les systèmes passifs, la liste électorale est compilée automatiquement en se fondant sur les registres de résidence, de citoyenneté ou autres.» [iii] Parfois, les listes électorales sont constituées en combinant ces sources de données. L'inscription dite «active» met l'accent sur l'électeur; conséquemment, informer et motiver les électeurs à s'inscrire représente une pratique nécessaire. En général, «elles sont plus susceptibles d'exclure les personnes inhabiles à voter comme les personnes décédées ou celles qui ont quitté le pays de manière permanente.» [iv] Les systèmes dits «passifs» ou dont l'initiative d'inscription est l'affaire de l'État peuvent se traduire par la création d'une liste électorale à partir d'autres formes de répertoires gouvernementaux comme un registre national ou peuvent être élaborés exclusivement pour une élection par un recensement porte-à-porte, ou encore par une combinaison des deux approches. Le succès de cette manière de procéder repose directement sur la fiabilité et sur l'actualité des répertoires nationaux, lorsque la liste électorale est constituée à partir de ces répertoires. En général, les systèmes actifs et exhaustifs «sont plus susceptibles de garantir que tous les électeurs admissibles au vote sont inscrits, mais ne peuvent toutefois garantir qu'un plus grand nombre de ces électeurs se rendront effectivement aux urnes.» [v]

Dans un cas comme dans l'autre, la liste électorale qui résulte du processus devrait être rendue publique afin que les électeurs comme les politiciens puissent la réviser pour s'assurer que les électeurs admissibles au vote sont inclus, et inclus seulement une fois, et que les personnes inhabiles à voter ne sont pas incluses. La transparence de la liste électorale est fondamentale, au même titre que l'est sa précision. Conséquemment, le cadre juridique doit établir clairement les processus par lesquels la liste électorale peut être

révisée de même que le fait que ces processus doivent également demeurer transparents. Ainsi, le cadre juridique doit prévoir «une période suffisante pour que les électeurs admissibles au vote s’inscrivent, pour que l’on révise publiquement la liste électorale, pour recevoir des contestations et pour juger les appels.» [vi]

Certains pays permettent l’inscription des électeurs dans les premiers jours d’une période électorale, voire même le jour de l’élection. Les ajouts à la liste électorale faits sur les lieux de vote requièrent que l’on établisse l’admissibilité de l’électeur au vote ainsi que dans la circonscription électorale en question. Ces ajouts doivent être surveillés étroitement afin d’empêcher la possibilité de voter à plusieurs reprises.

Dans un cas comme celui d’une situation d’après-conflit où les registres ne sont tout simplement pas disponibles, il peut même ne pas y avoir de liste électorale. Plutôt, les électeurs peuvent simplement établir leur identité et leur admissibilité au vote en se présentant directement au bureau de vote. Dans ce genre de cas, bien évidemment, le risque du vote multiple augmente et, par conséquent, on peut implanter des dispositifs de sécurité comme celui selon lequel l’électeur doit tremper son doigt dans de l’encre indélébile.

Quelle que soit la manière dont on collecte de l’information pour créer la liste électorale, cette information doit se limiter au minimum nécessaire pour établir l’admissibilité au vote. Le cadre juridique devrait spécifier que, mis à part pour l’atteinte d’objectifs liés à la conduite des élections, les informations ne doivent pas être utilisées à des fins non autorisées. Le cadre juridique devrait préciser s’il existe d’autres objectifs valides pour lesquels la liste électorale peut être utilisée, par exemple pour la campagne électorale des candidats ou pour que les élus communiquent avec leurs commettants. Souvent, les listes électorales sont centralisées au niveau national; toutefois, dans les États fédéraux, il est fréquent que les autorités régionales et locales gèrent leurs propres listes pour leurs besoins ou parfois pour contribuer à la liste nationale.

Quelle que soit la nature de la liste électorale et des relations qui existent entre les différentes autorités qui y sont impliquées, la responsabilité des listes électorales revient à une autorité locale ou centrale, ou encore à un organisme de gestion électorale qui «doivent donc s’assurer que les listes électorales sont entretenues avec précision et transparence.» [vii] Les enjeux sont majeurs puisque «les listes électorales qui comportent des erreurs peuvent contribuer au désengagement des électeurs, miner la confiance du public dans les résultats électoraux et créer des occasions pour la manipulation et la fraude.» [viii]

[i] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 45.

[ii] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 58.

[iii] *Ibid.*, p. 59.

[iv] ONU, *Women & Elections*, p. 49.

[v] Ibid., p. 50.

[vi] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 16.

[vii] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 47.

[viii] ONU, *Women & Elections*, p. 54.

6.5 Partis politiques et candidats

Une caractéristique fondamentale du cadre juridique électoral est la manière dont il encadre les activités des partis politiques et des candidats.

Les partis politiques peuvent participer au processus électoral soit seuls, soit en association avec d'autres. Parfois, les candidats se présentent aux élections en tant qu'« indépendants », c'est-à-dire sans affiliation à un parti politique. Certains pays autorisent l'existence d'autres organisations politiques, ce qui inclut des associations de personnes qui participent aux élections soit seules, soit dans la cadre d'un partenariat avec des partis politiques traditionnels, comme cela est le cas au Mexique. Cependant, dans une démocratie fondée sur les partis politiques, le rôle que jouent les partis et leurs relations avec d'autres organisations est fondamental.

La réglementation des activités des partis politiques et des candidats dans un processus électoral, particulièrement en ce qui a trait au choix des candidats et aux campagnes électorales, est cruciale. D'abord, les lois électorales doivent établir qui est éligible, selon quelles conditions et comment l'éligibilité est définie. Normalement, ces thèmes sont règlementés par la Constitution (le droit fondamental au vote en fait partie). Toutefois, dans certains pays, les règles fondamentales sont établies dans les lois. Cela étant dit, l'important est de souligner que l'on doit s'occuper de chacun des aspects des organisations politiques et des partis politiques. Cette réglementation doit être détaillée afin d'y inclure le mode de financement, les droits et privilèges des membres, les relations entre les organisations et les candidats, ainsi que la participation électorale, parmi d'autres sujets.

6.5.1 Partis politiques et autres organisations

De manière générale, une organisation politique est l'expression, sous forme institutionnelle, d'une certaine idéologie d'un peuple ou de certains intérêts politiques de certains groupes sociaux. Ce genre d'idéologie est relié à des affaires publiques d'intérêt général et peut toucher autant la politique que le gouvernement.

Chaque organisation politique est le fruit d'une réalité donnée et s'exprime par le truchement d'instruments subjectifs et objectifs. Les thèmes structurels peuvent être considérés comme des instruments subjectifs alors que les réalités normatives, elles, peuvent être conçues comme des instruments objectifs.

Les instruments objectifs ont un plus grand rôle à jouer dans le processus de création d'un cadre juridique. Les instruments objectifs touchent la société dans laquelle ils se trouvent pourvu qu'ils soient reconnus par le public, règlementés et financés.

La fondation des organisations politiques repose sur les règles spécifiques et les principes généraux qui visent à garantir l'atteinte d'objectifs généraux issus des lois ou de jugements rendus par ce genre d'organisations, de leur propre chef.

En fait, les organisations politiques ne sont pas en mesure d'assurer eux-mêmes leur existence permanente. C'est la raison pour laquelle leurs visées, objectifs, pouvoirs et existence juridique doivent être établis juridiquement. Sans fondement juridique, l'existence des organisations politiques serait instable, anarchique et désordonnée.

En outre, les systèmes juridiques doivent reconnaître que les réglementations internes appliquées aux organisations politiques et qui affectent leur structure, leurs relations, leur composition, leur portée d'action, leur discipline ainsi que d'autres aspects doivent être promulgués et appliqués par des membres des organisations. Les systèmes juridiques doivent reconnaître le droit de l'organisation à l'auto-détermination.

L'activité des organisations politiques doit être limitée par des règles précises, c'est-à-dire que leur activité doit être encadrée et orientée par des règles et des procédures découlant du système juridique à l'intérieur duquel les organisations politiques existent.

Les organisations politiques n'ont ni la même origine, ni le même fondateur. Elles n'ont pas non plus les mêmes objectifs. C'est la raison pour laquelle le cadre juridique doit distinguer et contenir leurs activités indépendantes. Dans la section qui suit (Partis politiques, coalitions et autres organisations politiques), le plus important type d'organisations politiques dont la loi doit s'occuper est étudié.

6.5.1.1 Partis politiques

Dans les démocraties représentatives, les partis politiques sont tellement importants que les États démocratiques sont parfois appelés « party states » en anglais. Voici quelques-unes des plus importantes fonctions des partis politiques:

- Ils constituent les véhicules élémentaires du développement, du rassemblement et de la représentation des opinions politiques au sein des processus électoraux;
- Ils contribuent au choix des élites politiques et des dirigeants;
- Ils mettent de l'avant des programmes et des idéologies qui s'affrontent sur l'arène politique et ils associent les champs d'intérêt et les préférences idéologiques;
- Ils peuvent servir de contrepoids aux décisions gouvernementales.

Étant donné le rôle fondamental des partis politiques dans les systèmes électoraux pluralistes, «le cadre juridique devrait garantir que tous les partis politiques et les candidats

soient en mesure de prendre part aux élections et de recevoir un traitement équitable en vertu de la loi.» [i]

Pour les besoins de ce chapitre, l'attention est portée sur les éléments fondamentaux du cadre juridique règlementant les partis politiques, ceux qui sont reliés à la participation des partis au processus électoral. Le degré de participation des partis politiques dans le processus électoral varie selon le système électoral et le niveau de l'élection. Dans le cas des élections parlementaires, les partis politiques ont souvent un quasi-monopole en ce qui concerne la nomination des candidats et, dans la plupart des cas, le fait qu'une liste soit appuyée par un parti politique est crucial. Dans les élections présidentielles, l'accent est évidemment placé sur les candidats, mais leur affiliation à un parti joue un rôle important.

On peut aussi définir les partis politiques comme un groupe formé volontairement et composé de citoyens dans le but de contribuer à l'élaboration des politiques de l'État (ou de l'entité du niveau pertinent) par le façonnement de la pensée politique des citoyens, le choix et le soutien de candidats, l'élaboration de programmes politiques et toute autre activité visant l'atteinte de ces objectifs.

Le droit international (Article 22 du PIRDCP) «garantit le droit à la liberté d'association, ce qui inclut le droit d'établir et d'administrer des partis politiques.» [ii] L'établissement et l'administration des partis politiques dans un État démocratique devraient être libres, mais cela peut être soumis à certaines exigences courantes telles que la nécessité d'élaborer des statuts de partis et de les soumettre à un registre public ou à l'autorité électorale, ou encore à des exigences fondamentales, comme l'obligation de se conformer aux principes démocratiques en respect de la Constitution, des lois et du système démocratique.

Des exigences particulières peuvent aussi être imposées aux partis politiques lorsque certaines de leurs activités sont financées ou subventionnées par l'État. Certains systèmes juridiques ont aussi instauré des mécanismes pour s'assurer que la structure comme la gestion des partis politiques sont démocratiques. Cependant, «toute limitation appliquée aux droits à la liberté d'association, d'expression et de réunion doit être définie par la loi et jugée essentielle au bon fonctionnement de la société démocratique.» [iii] Ainsi, il en revient au cadre juridique de protéger la société contre les limitations indues et de mettre en œuvre l'application régulière de la loi afin de s'assurer que les limitations ne sont pas appliquées de manière arbitraire. [iv]

Les partis politiques peuvent avoir des structures bien différentes les uns des autres. Dans les systèmes démocratiques contemporains, il existe deux principaux types de partis politiques : d'abord, les petits partis marqués par les idées libérales issues des révolutions françaises et américaines et, ensuite, les gros partis de travailleurs qui apparaissent depuis la seconde moitié du 19^e siècle.

La participation aux élections démocratiques devrait être ouverte à tous les partis politiques qui partagent les valeurs démocratiques et qui appliquent des règles démocratiques aussi bien pour leur fonctionnement interne et leurs objectifs que pour leur fonctionnement externe. Le concept de loyauté envers le système démocratique ne devrait cependant pas

être perçu comme l'acceptation absolue des lois et politiques en place. Rien n'empêche les partis politiques de militer en faveur de réformes juridiques ou constitutionnelles, pourvu qu'ils respectent les procédures prescrites par la loi sur l'accès aux réformes gouvernementales ou juridiques et constitutionnelles.

La plupart des systèmes imposent des exigences minimales auxquelles les partis politiques doivent satisfaire pour être reconnus comme tels. En général, ces exigences visent d'abord à établir une norme minimale régissant la consignation de la création d'un parti politique, que cela se fasse par l'enregistrement de l'événement dans un registre public ou par sa publication dans un document similaire, selon le pays, et ensuite à spécifier le caractère démocratique de leur fonctionnement interne et externe.

Les partis politiques sont habituellement inscrits dans un registre public tenu par les autorités administratives ou électorales. Dans un système pluraliste, cela devrait constituer une exigence formelle afin de prévenir une situation où le nom ou le visuel d'un nouveau parti politique pourrait être confondu avec ceux d'un parti politique déjà enregistré. En outre, les partis politiques devraient avoir à soumettre leurs statuts, lesquels devraient démontrer que le parti poursuit des objectifs respectueux des lois, par des moyens et des procédures internes démocratiques.

Cela étant dit, le but de l'enregistrement ne doit pas être de limiter ou d'ériger des barrières à l'inscription des partis politiques; « une élection authentique requiert une procédure d'enregistrement ouverte et universelle pour les partis politiques et les candidats d'un bout à l'autre du spectre politique, étant donné que cela contribue à offrir un véritable choix à l'électorat. » [v] Par exemple, l'inscription est souvent conditionnelle au versement d'un dépôt et à la récolte de signatures appuyant la candidature. Si l'on exige un dépôt, il doit être justifié et raisonnable; il devrait également être remis lorsque les conditions clairement établies, par exemple, l'obtention d'un certain pourcentage des votes, sont remplies. En ce qui a trait aux signatures, on ne devrait pas rejeter une demande en raison d'un certain nombre de signatures invalides; on devrait plutôt permettre au parti de soumettre des signatures valides additionnelles. [vi]

Le retrait de l'enregistrement ne devrait pas non plus être pris à la légère. Afin de respecter les droits fondamentaux d'association, d'expression et de réunion et dans le but d'éviter la spéculation et les abus, la révision de l'enregistrement des partis devrait se limiter aux seuls cas d'importantes violations de la loi et devrait s'effectuer selon des processus clairement définis. [vii]

Un éternel débat fait rage sur la question des restrictions qu'un système démocratique devrait imposer au fonctionnement des associations et des partis politiques qui militent contre le système démocratique. Il existe évidemment différentes solutions qui doivent tenir compte des pouvoirs et des fondements de chaque système. Quoi qu'il en soit, il est essentiel de s'assurer de l'application du principe de primauté du droit et des principes démocratiques. Cela ne peut évidemment pas se réaliser en imposant des restrictions à la liberté d'expression, mais plutôt en réglementant les pratiques entourant les activités politiques organisées dans le cadre de la campagne électorale. Dans certains pays comme

le Mexique, les dispositions relatives aux partis politiques sont incluses non seulement dans la législation, mais également dans la Constitution étant donné l'importance du rôle qu'elles jouent au sein de la vie politique.

Lorsque les systèmes « à partis » et les démocraties atteignent un certain degré de maturité, on resserre les exigences en matière de fonctionnement interne des groupes politiques visant la formation du gouvernement ou l'accès à d'autres charges électives. Ainsi, on exige habituellement que le fonctionnement interne des partis politiques soit régi par des règles transparentes et publiques. L'exigence la plus fréquente est que les décisions concernant le choix des dirigeants ainsi que l'élaboration du programme du parti politique soient prises en suivant des procédures démocratiques et ouvertes à tous les membres. Cette situation se produit le plus souvent dans les systèmes matures où existent des partis politiques solidement établis qui sont en mesure de mettre ces principes en application. Bien sûr, le choix des chefs de parti dépend largement de la popularité et des compétences en leadership des candidats. Toutefois, sans tenir compte des facteurs qui déterminent la décision des membres du parti, ces derniers devraient avoir l'occasion d'agir en vertu des valeurs démocratiques, ce qui inclut la possibilité de demander réparation par la voie judiciaire ou par l'entremise d'autres entités de surveillance indépendantes, dans l'éventualité où leurs droits n'auraient pas été respectés. En ce qui concerne les activités externes des partis politiques, deux aspects devraient faire l'objet de réglementation : les dispositifs employés pour leur action politique générale et les exigences et règles de conduite qui encadrent leur participation aux divers processus électoraux.

Quant aux partis majoritaires, leurs activités devraient être régies par les règles utilisées pour protéger les droits constitutionnels et les activités des autres partis. Les mesures violentes, coercitives ou intimidantes doivent être rejetées tout comme celles qui vont à l'encontre des règles de saine compétition des idées des partis politiques, comme l'achat de vote, la violation des règles sur le financement des partis politiques et à l'emploi de formes interdites de propagande.

De plus en plus, les partis politiques se dotent volontairement de codes de conduite établissant des règles resserrées, particulièrement avant la tenue d'élections. Ces codes de conduite indiquent les formes admissibles de propagande électorale et celles qui doivent être évitées, par exemple, la révélation d'informations sur la vie privée ou sur le statut personnel des candidats, les règles de base de la dissidence politique au sein des partis ou parmi les candidats dans le but d'éviter les excès ou les tensions excessives. Dans certains cas, ces questions ne devraient pas faire l'objet de débats électoraux en raison de leur nature particulièrement sensible ou parce qu'il existe un large consensus sur le fait que l'on ne devrait pas traiter de certains sujets comme les questions de structure gouvernementale ou territoriale, ou encore les questions religieuses.

Le cadre juridique doit aussi tenir compte du financement des partis politiques étant donné que ceux-ci sont presque devenus les seuls véhicules par lesquels les électeurs élisent leurs dirigeants. Par conséquent, les partis politiques sont considérés comme un élément essentiel des démocraties actuelles en ce qui a trait à l'exercice des droits politiques, de la participation citoyenne et du pluralisme.

Le financement des partis politiques consiste en les ressources financières dont dispose un parti pour la poursuite de sa mission en vertu des lois. Dans certains pays, par exemple dans la majorité des pays d'Amérique latine, la réglementation du financement des partis politiques jouit d'un statut constitutionnel. Les codes ou les lois qui régissent spécifiquement le financement des partis politiques forment un cadre juridique complémentaire qui prévoit les activités de surveillance et les mesures d'interdiction. Le financement des partis politiques peut se diviser en deux catégories : d'une part, le financement servant au fonctionnement normal des partis, à savoir celui qui sert à couvrir leurs dépenses courantes et, d'autre part, le financement relié au processus électoral, c'est-à-dire celui qui sert à couvrir leurs dépenses de campagne électorale. Le financement des partis politiques est l'objet d'une étude plus poussée dans une section ultérieure.

[i] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 15.

[ii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 22.

[iii] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 56.

[iv] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 66.

[v] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 47.

[vi] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 16.

[vii] *Ibid.*, p. 18.

6.5.1.2 Alliances entre partis politiques

Les partis politiques peuvent signer des ententes de collaboration sur une grande variété de sujets, notamment, sur la formation de coalition lors des élections, sur la formation de gouvernements de coalition, sur l'apport d'un soutien externe à un gouvernement en place, sur l'union des forces afin de renverser un gouvernement mené par un autre parti, sur la modification d'éléments du système politique ou sur l'élaboration conjointe de certaines politiques. Il est donc intéressant d'examiner les caractéristiques des alliances politiques constituées en vue du processus électoral. Les alliances entre partis peuvent revêtir différentes formes et atteindre divers degrés.

Tout d'abord, les partis politiques peuvent former des coalitions; les listes qui en résultent incluent des candidats de chacun des partis politiques ou des candidats indépendants. Ce faisant, ces derniers s'identifient comme membres d'une coalition et ne se présentent donc plus comme indépendants dans les circonscriptions touchées par la coalition.

Une autre option consiste à soumettre des listes de l'un et de l'autre des partis en alternance dans chacune des circonscriptions afin d'optimiser le soutien électoral prévu pour chacun des partis. Cette pratique est courante dans les systèmes matures; pour les

partis qui emploient cette stratégie et pour leurs alliés, cela optimise l'efficacité des campagnes et limite les effets négatifs qu'engendre la dispersion du vote.

Finalement, ils peuvent s'entendre sur le retrait de la candidature qui a reçu le moins de votes lors du premier tour et demander à leurs partisans de soutenir le candidat du parti allié.

Ces ententes peuvent s'appliquer de diverses manières : à toutes les circonscriptions ou seulement à quelques-unes, aux élections présidentielles, générales ou municipales ou encore pour une période définie ou non.

Les effets juridiques de ces ententes sont souvent en adéquation avec la liberté qui devrait gouverner les actions stratégiques et politiques des partis dans un système démocratique.

Toutefois, en règle générale, les coalitions formées pour un processus électoral donné et enregistrées comme telles lors de la nomination ont effectivement des effets juridiques. Ces effets sont fondamentalement reliés à deux aspects du processus : les contributions effectuées par l'État compétent et l'interdiction de nommer des candidats de manière unilatérale par les groupes qui forment la coalition. De plus, il peut exister des barrières électorales de niveau supérieur que celles qui s'appliquent à chaque parti dans certains pays d'Europe de l'Est comme la Croatie ou la République Tchèque.

À l'inverse, les ententes relatives au retrait de candidatures qui ont reçu le plus petit nombre de votes, et, a fortiori, les ententes au sujet de la conduite postélectorale des partis élus et des candidats n'ont qu'une importance politique; les partis comme les élus ne peuvent être contraints de s'y plier.

6.5.1.3 Autres organisations politiques

Dans le but d'élargir les canaux de la participation politique et de la représentation ainsi qu'en vue d'épauler le système « à partis », certains systèmes juridiques prévoient des types d'organisations politiques alternatives, par exemple, des associations qui contribuent au développement de la culture politique et démocratique.

L'objectif de ces organisations n'est pas nécessairement de prendre part au processus électoral, bien que cela soit permis à certains endroits, mais plutôt de préparer le terrain pour la création de partis politiques ou même de servir de véhicule à la réalisation de mandats politiques et à la libre expression d'idées politiques.

Le cadre juridique devrait aussi prévoir pour ces organisations le droit de s'enregistrer ainsi que celui de prendre part au processus politique, et ce, sur la base du principe de traitement équitable devant la loi. [i]

[i] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 49.

6.5.2 Candidats

Les candidats constituent un élément essentiel du processus électoral, d'où l'importance que cette question soit règlementée dans la Constitution et, de manière plus détaillée, dans la législation. Les exigences pour devenir candidat sont directement liées à l'exercice des droits fondamentaux, au droit de vote et au droit à l'éligibilité. Le fait de mettre les candidats de l'avant permet d'une part d'offrir un choix aux électeurs et, d'autre part, aux citoyens désirant accéder à une charge électorale, de pouvoir se faire élire. Le candidat représente donc une offre politique sur laquelle peuvent se prononcer les électeurs.

La réglementation des candidats devrait toucher principalement des problèmes qui concernent les exigences relatives au choix des candidats en vue d'élections. Elle devrait également spécifier qui est habilité à choisir des candidats, c'est-à-dire qu'elle devrait déterminer si ce droit est réservé uniquement aux partis politiques ou s'il s'étend aussi aux autres organisations politiques, groupes de citoyens, mouvements sociaux ou individus en tant que candidats indépendants. De plus, le cadre juridique relatif aux candidats devrait s'occuper de l'égalité des sexes en ce qui concerne le choix des candidats et spécifier à la fois la procédure d'enregistrement et les exigences entourant la campagne électorale comme fixées par l'autorité compétente.

Selon le système électoral, on présente aux électeurs différents types de choix en ce qui a trait aux candidats: le vote à préférences multiples ordonnées, le vote préférentiel ou par élimination graduelle, le vote direct ou le vote par liste de parti.

En général, la manière de présenter les candidats sur le bulletin de vote influe sur le résultat électoral. On peut classer les diverses formes de bulletins de vote en deux catégories fondamentales: ceux basés sur les candidats et ceux fondés sur les listes de parti. Dans le premier cas, les sièges sont alloués selon les votes obtenus par un candidat donné, alors que dans le second, la conversion des votes en sièges se fait en additionnant les votes obtenus par chacune des listes ou ceux récoltés par l'ensemble des candidats faisant partie de chacune des listes de parti.

6.5.2.1 Éligibilité

Le droit à l'éligibilité est « clairement établi dans le droit international. Cela étant dit, ce droit est sujet à des restrictions raisonnables. » [i] Quant au cadre juridique, il doit « s'assurer que l'on garantit à tous les citoyens admissibles le droit au vote universel et équitable ainsi que le droit à l'éligibilité sans discrimination aucune. » [ii] Cependant, il est essentiel de comprendre ce que signifie le mot « admissible » dans ce contexte, car bien que le droit international et les cadres juridiques garantissent le respect de ces droits inviolables, il demeure possible de poser des limites raisonnables en ce qui concerne l'éligibilité, comme cela est le cas pour l'admissibilité au droit de vote. L'inverse est également vrai; il demeure inacceptable de poser des limites discriminatoires et déraisonnables à des droits de la personne aussi fondamentaux.

La non-exclusion constitue un principe clé lorsqu'il est question de l'éligibilité et du choix des candidats. Lorsqu'on ne respecte pas le principe de non-exclusion, on ne limite pas uniquement les droits de ceux qui désirent se présenter aux élections, mais aussi le choix offert aux électeurs. [iii]

Les exigences d'éligibilité des candidats ne sont pas toujours les mêmes que les exigences d'admissibilité des électeurs. Bien que le droit de se présenter aux élections ait évolué parallèlement avec le droit de vote, il existe certaines différences qui rendent ce droit sujet à davantage de restrictions que le droit de vote. Par conséquent, les électeurs admissibles au vote ne sont pas toujours éligibles, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas nécessairement se présenter aux élections. De même, ceux qui désirent se présenter aux élections comme candidats ne réussissent pas forcément à faire partie des candidats nommés définitivement.

Comme point de départ, on peut affirmer que d'après les principes démocratiques, le critère d'éligibilité pour les candidats inclut au minimum les critères qui s'appliquent à l'admissibilité de l'électeur: la citoyenneté, l'âge adulte et la pleine possession des droits civiques et politiques. Toute autre exigence à l'éligibilité doit être mentionnée explicitement dans la Constitution ou dans la législation et doit être justifiée par des principes constitutionnels qui permettent la limitation de certains droits fondamentaux pour certaines catégories de citoyens.

La plupart des systèmes établissent des exigences précises de candidature ou certaines restrictions, et ce, pour diverses raisons:

- Dans certains cas, le but est d'assurer la neutralité des gens occupant des postes clés dans le processus électoral en stipulant des situations incompatibles avec l'éligibilité, par exemple, pour le roi, les juges, les membres des forces armées.
- Dans d'autres cas, on établit des exigences particulières afin de prioriser un âge plus élevé que celui requis pour voter.
- Dans d'autres cas, on vise à s'assurer que les candidats participent à la vie de la communauté en exigeant par exemple qu'ils aient effectué leur service militaire, qu'ils aient la citoyenneté du pays en question ou qu'ils résident depuis un certain temps dans la circonscription en question.
- Dans d'autres cas, on exclut pour les mêmes raisons les personnes reconnues coupables de crimes graves ou de certaines infractions.
- Dans d'autres cas, les limitations visent à protéger les intérêts de la communauté, en prévoyant la disqualification des candidats dont les relations économiques avec les entités publiques pourraient mener à des conflits d'intérêts.
- Certaines limitations trouvent leurs racines dans l'histoire sociopolitique de chacun des pays: c'est notamment le cas de l'exclusion des prédicateurs de certaines religions qui exercent de l'influence dans certains pays.
- Il existe d'autres exigences formelles, telles que la nécessité de s'inscrire auprès des autorités électorales avant une certaine date butoir.
- En outre, on peut exiger des candidats qu'ils aient atteint un certain niveau d'études ou qu'ils exercent certaines professions.

Finalement, dans les systèmes où les partis politiques ont le monopole du choix des candidats, ces derniers doivent être nommés par un parti politique. Les limitations déraisonnables et discriminatoires par rapport au droit à l'éligibilité sont toutefois inadmissibles. Par exemple, on ne peut faire preuve de discrimination envers un citoyen admissible « en se fondant sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité nationale, la propriété, la naissance ou d'autres états. » [iv] Il est de l'avis du Conseil des droits de l'homme (CDH), dans l'affaire *Bwalya c. Zambie*, que les systèmes électoraux à partis uniques sont aussi à ajouter à la liste des restrictions déraisonnables. [v]

[i] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 8.

[ii] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 33.

[iii] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 12.

[iv] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 34.

[v] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 31.

6.5.2.2 *Candidats indépendants*

Étant donné qu'en vertu du droit international, nul ne peut être forcé à adhérer à une association politique [i], « à moins que le système électoral soit restreint aux partis ou aux listes de partis, les individus ne devraient pas se voir empêchés d'être nommés comme candidats indépendants ou non affiliés. » [ii]

Cependant, en pratique, l'espace pour la participation des candidats indépendants est plutôt limité dans la plupart des systèmes parlementaires. Dans ces systèmes, on considère que seuls les partis peuvent réellement mener campagne, du moins, au niveau national. C'est souvent particulièrement le cas des endroits où seuls les partis peuvent recevoir du financement public.

Les candidats indépendants et les groupes de candidats non affiliés disposent souvent d'un espace pratique et juridique tellement limité que leur rôle dans les démocraties modernes est marginal. Voici quelques exemples de limites:

- La nomination de candidats indépendants est habituellement sujette à certaines exigences précises en ce qui concerne la récolte d'un nombre déterminé de signatures.
- Les candidats indépendants sont souvent tenus de payer un cautionnement.
- Leur accès au temps d'antenne gratuit dans les médias publics est souvent limité.
- Ils ont rarement le droit de recevoir à l'avance du financement public pour leurs campagnes électorales.

L'article 220 (4) de la loi électorale espagnole représente un bon exemple d'exigence de la récolte d'un certain nombre de signatures. En pratique, l'exigence des signatures n'est pas pertinente pour les partis politiques étant donné que les 15 000 signatures nécessaires à la nomination des candidats peuvent être remplacés par les signatures de 50 élus, quel que soit le niveau, même municipal. Dans ce cas, des groupes de candidats non affiliés qui n'ont généralement pas la chance d'être soutenus par 50 élus doivent présenter 15 000 signatures. En outre, la capacité des candidats indépendants de mener de grandes campagnes électorales est habituellement très limitée, à moins qu'ils disposent eux-mêmes d'importantes ressources financières, comme l'illustre le cas de Ross Perot qui s'est largement autofinancé lors de deux campagnes électorales présidentielles américaines successives. En effet, la deuxième fois, il a obtenu moins de votes que la première, en partie parce qu'il avait été exclu de l'accès aux débats médiatiques présidentiels.

Les élections ayant une portée limitée, comme les élections locales où les candidats indépendants ou les groupes de candidats non affiliés peuvent mener campagne avec des moyens limités, constituent une exception à cette règle.

Inversement, dans les systèmes présidentiels, on met habituellement plus d'accent sur la personnalité du candidat. Conséquemment, le rôle des partis politiques dans le choix des candidats est moins important. Cela s'explique par la distribution différente des pouvoirs entre un président directement élu et les membres des assemblées qui sont affiliés à un parti. Dans ce genre de cas, le choix de candidats effectué par un parti politique n'est pas toujours suffisant, mais il existe souvent une exigence de récolte d'un certain nombre de signatures auprès des citoyens.

Un autre aspect dont il faut tenir compte lorsqu'on établit la capacité de nomination de candidats indépendants et les exigences d'enregistrement qui en découlent est le principe d'équité ainsi que la nécessité que les exigences d'enregistrement ne découragent pas les gens de participer. En même temps, la réglementation devrait généralement prévoir des mécanismes visant à prévenir l'éparpillement des votes et la détérioration du système à parti que cela pourrait provoquer.

[i] Ibid., p. 32.

[ii] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 51.

6.5.2.3 Processus d'enregistrement

Les personnes qui ont le droit de participer aux élections en tant que candidats, en autant qu'ils satisfont aux critères d'éligibilité et à d'autres exigences, doivent informer formellement l'autorité électorale de leur désir. C'est alors à l'autorité électorale de décider d'inscrire ou non une personne comme candidat et d'annoncer les noms des candidats des élections.

L'inscription auprès de l'autorité électorale et l'annonce des candidats officiellement nommés vise plusieurs objectifs:

- Permettre à l'autorité électorale de vérifier si les candidats satisfont à tous les critères d'éligibilité;
- Faire connaître de manière formelle les noms des candidats qui se présentent à une élection;
- Reconnaître les droits complémentaires des candidats, selon le cas, par exemple, le financement public pour la campagne, la couverture médiatique, l'utilisation d'équipements locaux ou publics, etc.;
- Permettre l'amorce des préparatifs de différentes natures afin d'assurer le bon déroulement des élections;
- Permettre aux électeurs de connaître avec certitude les noms des candidats pour lesquels ils peuvent voter.

En règle générale, les personnes qui désirent se présenter aux élections doivent satisfaire à certains critères, en plus du critère d'éligibilité. L'objectif de ces exigences est, d'une part, de s'assurer que les candidatures sont sérieuses et, d'autre part, d'empêcher le dépôt d'un nombre déraisonnable de demandes qui ne satisfont pas aux critères minimaux, ce qui ne ferait qu'engendrer de la confusion et entraîner des ressources publiques additionnelles.

a. Présentation des candidats

Bien qu'il existe diverses possibilités selon les différents cadres juridiques, habituellement, les candidats sont habituellement présentés et appuyés par des partis politiques. Cette prévalence du modèle où l'on associe des candidats à des partis politiques s'explique par des raisons inhérentes à la démocratie représentative, cette dernière ne visant pas uniquement à assurer la juste représentation des citoyens, mais également à favoriser la formation de majorités jouissant d'appuis électoraux assez forts pour permettre l'accès au pouvoir de gouvernements suffisamment stables. Les partis politiques répondent à ce besoin en permettant l'intégration des candidats, parce qu'ils ont les moyens de soutenir l'effort politique au-delà du niveau de la circonscription.

Le rôle dominant des partis politiques mérite certaines critiques, surtout dans les systèmes démocratiques établis. Voici quelques-uns des problèmes connus reliés aux partis politiques: influence ou pouvoir excessif des structures ou mécanismes internes; professionnalisation des personnes participant à des activités politiques, entravant ainsi l'émergence d'autres options; le fait que, parfois, les partis politiques favorisent la bête défense de leurs intérêts partisans; l'écart grandissant entre les politiciens et le citoyen lambda, etc. Ces critiques ne devraient cependant pas obscurcir le rôle irremplaçable que jouent les partis politiques. Les problèmes des partis politiques devraient plutôt être réglés en ayant en tête le bien-être du système démocratique. Dans une société démocratique et ouverte, un parti politique qui rencontre l'un ou l'autre de ces problèmes se retrouve devant la situation suivante: s'il n'arrive pas à évoluer et à résoudre ces problèmes, la critique publique minera graduellement la crédibilité et peut-être même la légitimité du

parti. En outre, les partis d'opposition deviendraient plus puissants ou, en l'absence d'autres options satisfaisantes, le taux d'abstention augmenterait jusqu'à ce qu'apparaissent de nouveaux partis politiques ou groupes politiques pour remplacer ceux qui résistent au changement.

En plus des partis politiques, il peut être possible pour un candidat d'être nommé par des coalitions ou des groupes de partis d'après diverses formalités et exigences, selon le pays. Contrairement à ce qui se passe dans le cas des alliances postélectorales, les coalitions et les alliances formées avant les élections ont des effets juridiques. Citons par exemple la capacité d'empêcher les partis qui constituent l'alliance de présenter leurs propres listes de candidats dans les mêmes circonscriptions électorales.

L'inscription de candidats qui sont indépendants des partis politiques ou des coalitions constitue une troisième voie. Cependant, le degré de difficulté de cette option augmente proportionnellement selon le niveau des élections et la taille de la circonscription en raison de la plus grande complexité des activités préparatoires et des ressources financières nécessaires à la conduite de telles campagnes. À cet égard, l'inscription de candidats indépendants est plus facile dans les petites circonscriptions ou aux élections régionales, par exemple, de niveau municipal.

Il est certainement plus facile pour les candidats indépendants de se présenter à des élections locales ou dans des petites circonscriptions et c'est ce qui explique que c'est là qu'ils se retrouvent le plus souvent. Les exceptions à cette règle démontrent habituellement que seules des ressources économiques exceptionnelles, comme dans le cas de Ross Perot qui se présentait comme candidat indépendant à la présidence des Etats-Unis, ou une expertise reconnue de longue date, comme dans le cas de Vargas Llosa au Pérou, permettent aux candidats indépendants de franchir le cap et d'obtenir la préférence des électeurs aux dépens des candidats des listes de partis.

b. Choix des candidats

La manière par laquelle sont choisis les candidats dans les partis politiques est une question fondamentale dans un système représentatif. Le rôle constitutionnel des partis les force à respecter des règles démocratiques internes plus strictes que celles qui gouvernent d'autres types d'associations. Cela vise à assurer que les partis politiques sont encadrés par des procédures internes démocratiques, sans toutefois nuire aux éléments de leadership, comme le charisme, qui font partie intégrante des organisations politiques. Ces exigences peuvent être établies par différentes entités, selon les circonstances historiques et politiques de chacun des pays. Cela étant dit, dans certains contextes, on observe que « le choix des candidats au niveau des partis n'est pas toujours démocratique. » [i]

L'une des méthodes visant à limiter l'influence indue des mécanismes internes des partis est la sélection des candidats pour les divers postes de représentants élus par le moyen d'élections internes, soit en se limitant aux membres de la section locale de chacun des partis, soit en ouvrant le processus aux citoyens librement inscrits à titre de sympathisants du parti en question. Ces deux procédures pour les élections internes sont toutefois

complètement différentes. L'élection démocratique des candidats par les membres du parti contribue à assurer un certain degré de transparence et à favoriser l'ouverture des discussions sur la question du choix des candidats. Cependant, en réalité, cela garantit uniquement que le processus interne est démocratique tout en étant seulement ouvert aux membres des partis, ce qui laisse le choix des candidats aux partis. La deuxième procédure permet une participation plus grande et plus large étant donné qu'elle inclut les citoyens qui soutiennent un parti politique et qui s'inscrivent formellement comme tels.

La sélection ouverte des candidats par les sympathisants est habituellement accueillie favorablement par les citoyens des pays où le choix des candidats est toujours le monopole des structures de parti, même s'il s'avère que les dirigeants des partis sont rarement favorables à cette manière de procéder.

Dans la plupart des cas, le rôle des partis politiques est absolument critique puisqu'ils « contrôlent souvent les décisions au sujet du choix des candidats, des positions qu'occuperont les candidats sur les listes de partis, et de quels candidats bénéficieront du soutien durant la campagne et après l'élection. » [ii]

c. Formalisation des demandes

La formalisation des demandes de candidature doit s'effectuer objectivement et le but est de vérifier si les candidats satisfont aux critères d'éligibilité. Une fois que cela est confirmé, les noms des candidats devraient être rendus publics formellement le plus rapidement possible. Tout agissement frauduleux visant à réduire le nombre de candidats ou de nuire à tout candidat éligible doit être empêché. Il est essentiel, pour assurer l'équité et la confiance, que le processus d'inscription soit accessible et transparent et que le calendrier prévoie un délai raisonnable afin que les candidats disposent du temps nécessaire pour remplir les exigences.[iii]

La demande d'inscription doit comprendre le nom de la personne, une preuve d'identité, sa nationalité, son âge. Cette personne doit en outre être inscrite à la liste électorale. L'absence d'éléments disqualificatifs, comme ne pas avoir été privé du droit de vote et ne pas être concerné par aucune cause de disqualification, peut être démontrée à l'aide d'un certificat délivré par les autorités publiques compétentes, par exemple, une attestation d'absence d'antécédents criminels ou même un document formel et une déclaration du candidat.

Les éléments disqualificatifs mentionnés précédemment doivent respecter le cadre juridique de chaque pays. Ainsi, afin de démontrer la satisfaction aux exigences en matière d'âge ou de nationalité, une carte d'identité, un passeport, un document de l'état civil ou toute autre preuve d'identité devrait suffire.

En l'absence de ces documents, le cadre législatif devrait permettre de prouver son identité par d'autres moyens fiables. On doit privilégier les documents officiels délivrés dans le pays (permis de conduire, registres de recensement ou municipaux, etc.) qui constituent une preuve suffisante à la création de nouveaux systèmes de documentation ou de vérification qui peuvent ralentir le processus électoral et augmenter les coûts.

Il est fréquent que le cadre juridique puisse exiger la récolte de signatures ou le versement d'un cautionnement pour l'inscription des candidats. Il est important que ce genre de critères soient établis avec des limites raisonnables afin de ne pas créer de barrières au droit à l'éligibilité. Il est également crucial que toutes les exigences soient appliquées équitablement à tous les candidats et sans discrimination. [iv]

Le cadre juridique doit également permettre la correction d'omissions ou d'erreurs formelles avant les échéances courtes, mais raisonnables, qui caractérisent la phase préparatoire du processus électoral.

Un court délai pour le dépôt de la demande et pour la démonstration de la conformité de la demande ne devrait pas être considéré comme injuste pourvu que ce délai n'entraîne aucune forme de discrimination. Les processus électoraux exigent souvent que de nombreuses procédures soient effectuées dans de courts délais afin que les périodes électorales ne se prolongent pas indûment.

Les noms et les symboles utilisés dans une liste de candidats (initiales, emblèmes ou signes représentatifs) sont très importants pour l'identification des candidats et pour leur reconnaissance par des électeurs potentiels. L'emploi indu du nom d'un autre groupe politique qui participe aux élections ou encore l'utilisation d'un nom similaire à un autre qu'il peut induire le public en erreur doivent cependant être empêchés.

En règle générale, une liste de candidats présentée par un parti politique devrait porter le nom du parti, à moins que le parti soit membre d'une coalition connue sous un autre nom. L'emploi de noms ambigus ne devrait pas être interdit pour des raisons idéologiques, mais plutôt pour des raisons d'identification, c'est-à-dire que l'autorité électorale ne devrait pas évaluer la potentielle confusion idéologique qui pourrait apparaître entre deux candidats, mais devrait plutôt s'assurer que chaque candidat peut être clairement identifié par son nom et son symbole sans qu'existe la possibilité d'une confusion de nature graphique, phonétique ou autre.

d. Contrôle et objections

Le contrôle du respect des exigences procédurales et formelles doit être conféré aux autorités électorales. Ce contrôle doit être effectué en respectant des critères qui n'entravent pas la participation au processus électoral et qui facilitent la correction des erreurs matérielles. Cette procédure préélectorale permet de réduire le nombre d'erreurs qui ne peuvent être corrigées ultérieurement, et ce, dans le but de faciliter la participation et prévenir l'annulation de résultats électoraux en raison de dispositions ou de formalités juridiques rigides ou excessives. La loi doit établir des dates butoirs claires en ce qui concerne l'inscription des candidats, le contrôle de l'éligibilité et l'annonce des candidats inscrits par les autorités électorales, en prévoyant de courtes périodes, si nécessaire, pour corriger les erreurs factuelles. Les candidats devraient avoir véritablement l'occasion et le temps de corriger les erreurs puisque seuls les motifs les plus sérieux devraient mener à la disqualification d'un candidat. [v] Une fois ces délais expirés, les autorités électorales devraient annoncer publiquement les noms des candidats qui satisfont à toutes les

exigences nécessaires pour prendre part au processus électoral. La liste définitive des candidats est habituellement publiée dans le journal officiel, mais d'autres modes de diffusion peuvent également être utilisés, par exemple, le recours aux organes de presse ou à l'affichage public.

Les candidats et toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité d'en appeler d'une décision de l'administration électorale en ce qui a trait au rejet ou à l'inscription d'une candidature, et ce, non seulement devant l'autorité électorale elle-même, mais également devant l'autorité judiciaire compétente, qu'elle soit ordinaire ou spécialisée, ou encore qu'elle constitue une entité indépendante comme un tribunal constitutionnel.

e. Annonce et publication

On devrait émettre un avis public et officiel contenant les noms des candidats prenant part aux élections. La liste énumérant les noms des candidats est habituellement publiée dans un journal officiel ou sur le site web de l'autorité électorale. Une fois tous les possibles appels concernant la validité des candidatures résolus ou la date butoir pour interjeter appel passée, l'annonce des candidats a les effets suivants:

- Déterminer quels candidats prennent part aux élections;
- Déterminer quels candidats sont admissibles au financement public servant à couvrir les dépenses de leurs campagnes électorales: l'utilisation de l'espace public ou des immeubles, les allocations directes, le temps d'antenne dans les médias publics et les autres formes de soutien public;
- Mener aux phases suivantes des procédures électorales préparatoires : la conduite de la campagne électorale et les opérations logistiques et préparatoires de l'autorité électorale, par exemple, l'impression de bulletins de vote.

[i] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 17.

[ii] ONU, *Women & Elections*, p. 13.

[iii] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 17.

[iv] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 49.

[v] *Ibid.*, p. 48.

6.6 Opérations électorales

Ce chapitre traite des divers aspects reliés à l'organisation des opérations électorales, comme le contenu et le visuel des bulletins de vote, la mise sur pied des bureaux de vote, la dotation en personnel électoral, le maintien de l'ordre, la protection du secret du vote ainsi que des procédures spéciales de vote.

La procédure nécessaire à l'organisation d'élections exige la convergence de processus forts variés. Par exemple, aux élections générales de 2009 en Inde (15e Lok Sabha), plus de 716 millions d'électeurs avaient droit de vote dans près de 835 000 bureaux de vote. Les électeurs des 543 circonscriptions avaient l'occasion de choisir, au total, parmi plus de 8000 candidats. Près de 4,7 millions d'employés électoraux ont travaillé aux élections. Le taux de participation national a été de 58 % et les résultats définitifs ont été rendus publics dans les jours qui ont suivi.[i]

Bien que l'organisation d'une élection prenne rarement une telle ampleur, il s'agit toujours d'une opération complexe et délicate. L'administration électorale doit être en mesure de déployer les moyens nécessaires pour garantir que le droit de vote de tous les électeurs est respecté. Quelle que soit l'ampleur d'une élection, les organismes de gestion électorale doivent s'assurer que les bureaux de vote sont suffisamment pourvus en personnel bien formé et que tout le matériel est acheminé sur les lieux en quantité suffisante puisque « le manque de matériel électoral brime réellement le droit de vote » [ii]

Les opérations électorales sont au cœur de l'interaction de l'électeur avec le processus électoral et c'est pour cela qu'elles peuvent influencer sur la participation et la confiance. L'augmentation de la participation citoyenne dans le processus électoral favorise le renforcement de la démocratie. Cela ne peut se produire que si le public fait confiance au processus électoral et que si ce processus lui est accessible. Le manque de confiance et la difficulté d'accès au processus électoral peuvent mener à l'apathie électorale, comme le démontre le faible taux de participation que l'on observe régulièrement dans certains pays. [iii]

Les règles régissant les opérations électorales et le compte des voix aux bureaux de vote sont généralement exhaustives. Elles couvrent presque toutes les situations possibles et fournissent des indications claires et précises qui facilitent le règlement de problèmes potentiels. Ces règles doivent également être facilement compréhensibles pour les citoyens ordinaires puisque l'expérience montre que les cadres juridiques complexes qui encadrent les opérations électorales ou encore les erreurs de conception du matériel électoral donnant corps au cadre juridique mènent inévitablement à de hauts taux d'abstention et de votes nuls.

Bref, l'objectif est le suivant : « le cadre juridique devrait assurer la protection du secret du vote ainsi que le compte de tous les votes selon les principes d'équité et transparence ». [iv]

[i] Commission électorale de l'Inde, site officiel, «Key Highlights, General Elections, 2009 (15th LOK SABHA).»

[ii] DRI et The Carter Center, Strengthening International Law, p. 42.

[iii] SADC et EISA, Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC, p. 23.

[iv] OSCE, Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, p. 25.

6.6.1 Bulletins de vote

L'un des instruments les plus fondamentaux de l'administration électorale est le bulletin de vote lui-même et l'acte le plus fondamental que l'on pose lors d'élections est le dépôt du bulletin de vote dans l'urne. Comme plusieurs aspects de l'administration électorale, la manière dont le vote est effectué n'échappe pas aux innovations. Bien que plusieurs pays aient adopté le vote électronique, dans la vaste majorité des cas, le vote électronique a créé le besoin d'un système parallèle afin de vérifier le compte des votes et, dans certains cas, ce compte est même effectué par des entreprises d'automatisation plutôt que par l'autorité électorale officielle. Le recours au vote électronique est en croissance et cette tendance a de bonnes chances de se renforcer à l'avenir, particulièrement en raison de la réduction des coûts qui se produit à long terme. Il reste cependant qu'aujourd'hui, la majorité des processus électoraux recourent à des bulletins de vote de papier sur lesquels sont inscrits les noms des candidats.

Il existe deux principaux types de bulletins de vote: les bulletins de vote uniques et les bulletins de vote séparés. Dans le cas d'un bulletin de vote unique, tous les candidats qui participent aux élections sont présents sur le même bulletin de vote et les électeurs doivent inscrire leur choix. Dans le cas des bulletins de vote séparés, chaque candidat ou liste de parti possède son propre bulletin de vote et les électeurs doivent choisir parmi eux. Dans ce deuxième cas, l'administration électorale doit faire en sorte que tous les bulletins de vote soient disponibles en quantités similaires et distribués de manière non discriminatoire.

On doit également faire la distinction entre, d'un côté, les systèmes qui permettent uniquement l'utilisation de bulletins de vote imprimés approuvés par l'administration électorale et disponibles le jour du vote et, de l'autre, les systèmes qui permettent l'utilisation de bulletins de vote qui ont été officiellement approuvés et imprimés par l'administration électorale afin qu'ils soient distribués aux partisans, voire même qu'ils soient imprimés par chaque candidat ou parti avant le jour de l'élection. Il ne fait aucun doute que l'utilisation de bulletins de vote uniques, officiellement imprimés et distribués par l'administration électorale constitue la méthode la plus appropriée et la plus répandue. Le fait de permettre aux candidats et aux partis d'imprimer et de distribuer leurs propres bulletins de vote ne peut être que vu comme une manière d'encourager la propagande électorale. En effet, cette pratique présente au moins trois inconvénients majeurs. D'abord, elle peut être utilisée pour commettre une fraude électorale étant donné qu'elle peut réduire de manière importante les garanties qu'offre le vote personnel et secret. Deuxièmement, elle peut gêner et ralentir grandement le compte des votes puisqu'elle risque de générer de l'incertitude au sujet de la validité des bulletins de vote. Troisièmement, elle augmente le

coût des élections puisque l'État doit imprimer un nombre suffisant de bulletins de vote, mais également puisque le coût des bulletins excédentaires imprimés par les partis et les candidats peut être considéré comme une dépense électorale, dépenses qui sont souvent remboursées par l'État. En outre, « s'ils ne sont pas correctement contrôlés par l'organisme de gestion électorale, l'approvisionnement, la distribution et le type de matériel électoral peuvent être source de conflits. » [i]

En ce qui concerne le contenu, les bulletins de vote doivent inclure le nom des candidats et des listes de parti. De plus, le symbole de la liste est généralement présent afin de faciliter le vote des électeurs analphabètes. Des photographies des candidats ou des chefs de parti peuvent aussi apparaître, même si cela entraîne une augmentation des coûts. Pour faciliter le vote, le bulletin doit également être écrit dans toutes les langues officielles ainsi que dans les langues les plus parlées. En ce qui concerne la présentation des candidats sur le bulletin de vote, les candidats doivent être affichés dans un espace de taille égale et dans un ordre qui devrait être déterminé de manière juste, par exemple, par tirage au sort. [ii] Si l'on considère la quantité de bulletins de vote à produire et l'impression couleur ou sur papier de haute qualité, l'opération peut se révéler extrêmement coûteuse. Au total, le pourcentage du budget électoral dédié aux bulletins de vote est considérablement élevé et, dans certains cas, les caractéristiques coûteuses du bulletin de vote peuvent ne pas être nécessaires à la garantie du vote libre.

Le bulletin de vote de papier, en tant qu'instrument de vote et non comme instrument de propagande politique, devrait être visuellement simple, conformément au principe du vote libre et secret. Les bulletins de vote complexes doivent être évités puisqu'ils « peuvent créer de la confusion auprès des électeurs et peuvent aussi retarder le vote et le compte des votes » [iii] et créer l'accroissement du nombre de bulletins nuls.[iv] La conception et la production des bulletins de vote sont également tributaires des questions économiques, structurelles et environnementales. Cependant, dans certains pays, particulièrement dans les jeunes démocraties, on peut recourir à des bulletins de vote comportant certaines caractéristiques de sécurité afin d'assurer la crédibilité des votes valides. Bien que les coûts s'en trouvent augmentés, ce type de mesures est parfois essentiel pour empêcher la contrefaçon et pour s'assurer que les seuls bulletins de vote utilisés pour le vote sont ceux produits officiellement et comptés avec justesse par l'autorité électorale.

Dans certains pays, le bulletin de vote possède un talon avec un numéro de série afin de permettre un meilleur contrôle. Si l'on recourt à une telle méthode, il est alors très important que des mesures soient prises afin d'assurer que le bulletin de vote ne puisse permettre de remonter à l'électeur qui l'a déposé dans l'urne. [v] Après tout, le secret du vote est garanti par le droit international.

Voici d'autres moyens par lesquels on peut le mieux garantir le secret du vote tout en assurant le contrôle des bulletins:

- Apposer un timbre officiel et unique sur les bulletins lorsqu'ils sont remis aux électeurs.

- Faire signer par un ou plusieurs membres du personnel du bureau de vote le verso du bulletin de vote vierge avant qu'il soit remis à l'électeur.
- Utiliser un talon de bulletin numéroté afin de connaître le nombre de bulletins déposés dans l'urne.
- Employer un tampon encreur plutôt qu'un stylo pour inscrire son choix sur le bulletin de vote.
- Utiliser du papier épais pour les bulletins de vote afin que les inscriptions ne puissent pas être vues à travers le verso du bulletin.
- Employer des filigranes ou d'autres moyens dans la production des bulletins de vote afin de les rendre plus difficiles à contrefaire. [vi]
- Recourir à des bulletins de vote électroniques.

[i] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 25.

[ii] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 77.

[iii] *Ibid.*, p. 77.

[iv] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 54.

[v] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 25.

[vi] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 55.

6.6.2 Bureaux de vote

Les bureaux de vote constituent un élément essentiel du processus électoral. Ce sont les endroits où le vote a lieu et où les votes sont comptés par l'administration électorale. Par conséquent, il est essentiel d'assurer la liberté et le secret du scrutin dans les bureaux de vote.

1. Mise sur pied

Afin de mettre sur pied des bureaux de vote, il est nécessaire de créer une carte électorale. À cette fin, on devrait décider de l'emplacement des bureaux de vote dans chacune des circonscriptions en respectant les critères suivants:

- La répartition des bureaux de vote devrait être annoncée publiquement afin que les citoyens qui participent au processus électoral connaissent à l'avance l'emplacement du bureau de vote où ils seront habilités à voter. Dans cette optique, les changements de répartition et d'emplacement des bureaux de vote entre les élections devraient se limiter au strict minimum.

- La répartition des bureaux de vote devrait tenir compte des critères géographiques en faisant en sorte que les bureaux de vote soient le plus près possible de la résidence de l'électeur. À l'inverse, la répartition d'électeurs selon d'autres critères, le nom, par exemple, obligerait de grands nombres d'électeurs à effectuer des

déplacements vers des bureaux de vote situés très loin de leur résidence, ce qui aurait pour possible effet de diminuer la participation électorale.

- Les bureaux de vote doivent être d'une certaine taille minimale afin de préserver le secret du vote et doivent être d'une certaine taille maximale afin de pouvoir réaliser des opérations électorales complexes à l'intérieur d'une période relativement courte. Il est difficile d'établir des règles générales sur cette question, étant donné la grande variété des réalités géographiques et communicationnelles dans lesquelles les divers processus électoraux sont menés. Normalement, un bureau de vote a une capacité allant de 300 à 1500 électeurs. Souvent, les capacités minimales et maximales sont définies dans la loi. Selon les réalités géographiques, il peut être nécessaire d'établir des bureaux de vote mobiles qui satisferont néanmoins aux exigences juridiques. Dans ce cas, une fois que tous les citoyens ont voté, le bureau de vote mobile se déplace à un endroit approprié au compte des votes.
- Les bureaux de vote doivent être accessibles à tous les électeurs, incluant les personnes âgées et les personnes handicapées.
- Les bureaux de vote doivent se trouver dans un site idéologiquement neutre afin de ne pas décourager la libre expression du vote. Cela signifie que les bureaux de vote ne devraient pas se trouver dans les postes de police, les casernes militaires, les sièges des partis politiques, les bureaux de groupes religieux et les immeubles gouvernementaux lors de périodes de transition politique. On peut par contre utiliser les écoles comme bureaux de vote.
- L'endroit doit être adéquat sous plusieurs angles: l'éclairage, les communications, les transports, ainsi que d'autres questions logistiques. Dans certains pays, cette exigence peut se révéler plus difficile à satisfaire dans les régions rurales que dans les régions urbaines étant donné l'inégalité de développement des infrastructures. [i]
- Dans certains pays, on peut considérer le bien-fondé d'établir des bureaux de vote séparés pour les femmes afin de leur permettre de voter dans un environnement libre d'intimidation et de pression et ainsi augmenter la probabilité qu'elles participent au processus. [ii]

Les horaires de vote devraient être stipulés dans la loi et appliqués uniformément [iii]. Ils devraient aussi inclure des périodes à l'extérieur des heures normales de travail. Il est également habituellement admis que les électeurs qui arrivent avant l'heure de fermeture officielle, mais qui attendent toujours pour voter lorsque les bureaux ferment, peuvent voter. [iv]

2. Personnel de scrutin et autres personnes autorisées

Le personnel de scrutin ou le comité électoral constitue la clé permettant la bonne conduite des processus de vote et de compte des bulletins de vote. Ils organisent et supervisent les

procédures de vote, comptent les bulletins et préparent les procès verbaux pour l'organisme de gestion électorale qui s'occupe de la mise en ordre des votes et de l'allocation des sièges. Ainsi, les comités locaux et le personnel de scrutin sont responsables des opérations clés du processus électorale dans son ensemble. Plus précisément, ils effectuent la vérification de l'identité des électeurs, jugent de la validité des bulletins de vote et peuvent certifier les résultats. Dans plusieurs cas, les décisions du comité électorale ne peuvent être contestées.

C'est pourquoi il est essentiel d'en arriver à une composition adéquate du comité électorale. En particulier, les membres du personnel de scrutin doivent être indépendants du gouvernement et des partis politiques. Conséquemment, les membres du personnel de scrutin sont parfois tirés au sort parmi les citoyens et cette convocation est obligatoire. Cette procédure, si elle est suivie correctement, est la meilleure garantie que les membres du personnel de scrutin agissent indépendamment de tout parti politique ou candidat et réduit fortement les risques de fraude. Le seul inconvénient de ce système est le manque de connaissances juridiques des membres du personnel ainsi nommé, une conséquence inévitable du fait qu'ils ne sont pas des professionnels du domaine. Néanmoins, diverses mesures peuvent être prises afin d'assurer d'employer du personnel efficace et renseigné:

- D'abord, certains systèmes juridiques imposent des exigences en matière de scolarité pour la nomination de membres du personnel de scrutin et des présidents, et ce, afin que les membres du comité électorale soient choisis uniquement parmi les citoyens qui satisfont aux exigences.
- La plupart des systèmes juridiques, dans une plus ou moins grande mesure, offrent une formation au personnel de scrutin, par l'intermédiaire de cours ou encore de procédures et de manuels au sujet de la manière d'exercer leurs fonctions et de régler les problèmes qui peuvent surgir le jour de l'élection.
- Dans certains pays d'Europe du Nord, le système est légèrement différent : alors que les membres du comité électorale sont choisis au sort, le président est un fonctionnaire municipal permanent. Il s'agit probablement du système le plus efficace étant donné qu'il combine les avantages de la participation citoyenne et du professionnalisme; il représente un modèle classique des démocraties établies.

Cette composition est parfaitement compatible avec le fait que, dans la plupart des endroits qui l'utilisent, il est possible pour les partis politiques et les candidats de nommer des représentants à chacun des bureaux de vote (procureurs, vérificateurs, avocats). Les représentants des partis et des candidats peuvent être présents à toutes les opérations, mais normalement, ils ne disposent pas de pouvoirs de décision. En général, ils contribuent à la transparence électorale puisqu'ils constituent un complément important à la nomination des membres du personnel de scrutin par tirage au sort. La présence de représentants de partis ou de candidats lors des opérations de vote et de compte des votes ne devrait pas être assimilée à de l'observation électorale nationale et internationale puisqu'il s'agit de deux mécanismes complètement différents. Il est indiqué que les organismes de gestion électorale institutionnalisent les critères de sélection pour le recrutement du personnel de scrutin et pour les processus de gestion du rendement. [v]

Il est nécessaire aussi de garantir que les personnes qui ne jouent aucun rôle dans la conduite du processus électoral ne s'attardent pas au bureau de vote étant donné que leur présence peut nuire à la conduite d'élections libres, voire même interrompre le processus. Le cadre juridique accorde habituellement au président du comité électoral le pouvoir d'autoriser ou d'interdire la présence d'autres personnes en ce qui concerne les opérations électorales.

En plus du personnel de scrutin, d'autres personnes, si elles sont autorisées, peuvent aussi être présentes au bureau de vote. Cela inclut bien sûr les électeurs (seulement lors de l'exercice de leur droit de vote), les représentants des partis politiques et des candidats, les observateurs nationaux ou internationaux où cela est autorisé et les forces de sécurité, lorsque nécessaire.

Afin d'assurer le bon fonctionnement d'un bureau de vote, il est impératif que les personnes autorisés à être présentes autres que les membres du personnel de scrutin sachent clairement ce qu'elles peuvent et ne peuvent pas faire. Le matériel de formation et les documents sont utiles et bien sûr, il est préférable que le cadre juridique s'occupe directement de la question.

Les partis politiques et les candidats ont un intérêt évident dans la conduite des élections. Par conséquent, leurs représentants devraient être en mesure d'observer tous les aspects du processus, incluant le vote et le compte des voix. Le cadre juridique doit stipuler autant les droits que les obligations des représentants des partis et des candidats lors du scrutin. [vi] Outre le droit d'observer les opérations, il est utile que le cadre juridique prévoie que les contestations de l'admissibilité de certains électeurs ou que les plaintes concernant le fonctionnement d'un bureau de vote effectuées par un représentant d'un parti ou d'un candidat soient mises par écrit et fassent partie des documents du bureau de vote.[vii] Cela étant dit, les représentants politiques autorisés ne doivent perturber d'aucune manière le bon fonctionnement du bureau de vote et, bien sûr, aucune activité de campagne, d'affichage politique ou d'intimidation n'est permise. Le président du comité électoral devrait avoir le droit d'expulser des représentants pour violation des règlements qui encadrent leur présence.

Afin de faciliter le rôle important que jouent les représentants politiques autorisés au bureau de vote et, en même temps, assurer qu'ils agissent à l'intérieur de limites définies, il peut être utile que le cadre juridique, qui peut inclure un code de conduite, précise que, au minimum, les représentants politiques autorisés doivent:

- garantir le secret du vote;
- suivre les instructions du personnel de scrutin;
- ne pas interférer pas avec les processus électoraux;
- être liés par le cadre juridique électoral. [viii]

Le cadre juridique doit également interdire formellement la présence aux bureaux de vote de personnes non autorisées par la loi, comme les dirigeants locaux. [ix]

3. Maintien de l'ordre

La bonne conduite des opérations électorales le jour du vote implique d'abord que les bureaux de vote sont suffisamment protégés afin d'empêcher tout désordre qui pourrait nuire au vote et pour garantir que le droit de vote s'exerce dans des conditions démocratiques.

À cette fin, le droit électoral investit souvent le responsable du bureau de vote de pouvoirs, incluant la possibilité de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre et de la loi. Ces pouvoirs incluent souvent la capacité de donner des instructions précises à quiconque joue un rôle de policier électoral dans un bureau de vote.

Dans les démocraties établies, ces fonctions sont assurées par des forces de sécurité, de police ou par l'armée. Cependant, parfois « la présence de forces de sécurité autour du bureau de vote peut intimider et faire peur aux électeurs » [x], particulièrement dans les pays en transition politique et dans lesquels cette façon de faire est parfois accueillie avec suspicion en raison de sa relation avec le régime précédent. Le manque de confiance peut mener au recours très coûteux et probablement déraisonnable à une police civile spéciale qui exerce ses fonctions le jour du scrutin sous le commandement de l'administration électorale. L'expérience a toutefois montré que le recours aux forces armées durant les opérations de vote peut présenter plusieurs avantages, non seulement en raison de son efficacité et des faibles coûts qui y sont associés, mais aussi en raison de son importance pour la stabilité d'un pays. Ainsi, les forces armées peuvent se voir attribuées des fonctions de coopération et de renforcement de la démocratie sous le commandement de l'administration électorale. Il est également très important pour le grand public de voir ce genre de collaboration entre institutions publiques comme visant le renforcement de la démocratie, et non pas la création d'un service de police électorale éphémère et mal entraîné. Aux endroits où les forces de sécurité publique maintiennent l'ordre dans les bureaux de vote, il est préférable que le cadre juridique établisse un code de conduite. [xi]

[i] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 23.

[ii] ONU, *Women & Elections*, p. 70.

[iii] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 75.

[iv] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, 41.

[v] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 24.

[vi] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 83.

[vii] Ibid. p. 84.

[viii] Ibid., p. 85.

[ix] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 26.

[x] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 20.

[xi] Ibid., p. 20.

6.6.3 Procédures de vote

Cette section analyse les aspects fondamentaux du vote dans les bureaux de vote, notamment sous les angles de la confidentialité et du secret du vote, des diverses procédures spéciales de vote et de la protection contre la fraude.

Bien que le droit international soit clair en ce qui concerne le droit de voter lors d'élections en bonne et due forme, « le droit international demeure plutôt discret au sujet des procédures de vote. Cela s'explique probablement en grande partie par la grande variété des pratiques dans les différents États du monde. Cependant, les procédures entourant le jour du scrutin influent fortement sur les droits électoraux. »[i] Par conséquent, il est presque uniquement de la responsabilité du cadre juridique national d'établir des procédures de vote et d'identifier des moyens efficaces de rendre accessible le vote secret aux électeurs admissibles au vote et, en même temps, de prévenir le vote frauduleux.

1. Confidentialité et secret

Lorsqu'on élabore des procédures de vote visant à garantir que les électeurs admissibles au vote sont en mesure d'exercer leurs droits, on doit toujours garder en tête que « le secret du vote est l'un des grands piliers sur lesquels reposent les élections libres, justes, crédibles et légitimes. »[ii] Les règlements électoraux doivent souligner que le secret du vote n'est pas seulement un droit de l'électeur, mais aussi une obligation de nature absolue.[iii]

La norme internationale élémentaire qu'il est nécessaire de respecter est que le vote par bulletin secret devrait avoir lieu dans l'intimité qu'offre un isolement et de manière à ce qu'un bulletin de vote rempli ne puisse pas être vu lorsqu'il est déposé dans l'urne et qu'il ne puisse pas, plus tard, être associé à l'électeur qui l'y a déposé. [iv] Lorsque pour certaines raisons précises un électeur est incapable de se déplacer à un bureau de vote, le cadre juridique doit prévoir des mécanismes de rechange qui respecteront néanmoins le critère de confidentialité du vote.

Certains pays ont spécifié dans leur législation des exigences minimales régissant la question des bureaux de vote. En ce qui concerne le secret du vote, citons les exemples suivants : garantir que les membres du personnel de scrutin peuvent voir clairement l'entrée de l'isoloir afin de vérifier que les électeurs y entrent seuls, vérifier l'absence de fenêtres, de trous ou d'autres moyens de voir à l'intérieur de l'isoloir et procéder à

l'installation d'une porte ou d'un rideau. La tradition dans certains pays « de vote familial selon lequel le chef de famille vote au nom des autres membres de la famille ne devrait pas être toléré. » [v] De même, voter en présence d'une autre personne dans l'isoloir ou voter en dehors de l'isoloir devraient être des pratiques interdites. [vi]

Les dispositions régissant les procédures de vote doivent garantir l'identification de tous les électeurs et l'existence de mécanismes visant à prévenir le vote multiple ou frauduleux. Cependant, les procédures ne doivent pas être complexes ou lourdes au point de ralentir le processus de vote. [vii] La loi devrait exiger que tous les bulletins de vote et que le matériel de vote soit protégé adéquatement, et ce, avant, pendant et après le jour du vote.

Comme garanties additionnelles au droit au vote libre et secret, certains systèmes juridiques exigent que les électeurs inscrivent leur choix sur leur bulletin de vote et qu'ils les placent ensuite dans une enveloppe, derrière un rideau ou dans un isoloir disponible au bureau de vote. Dans certains États, le vote dans un isoloir ou derrière un rideau est obligatoire alors que dans d'autres, il est optionnel selon qu'il y a un bulletin unique pour tous les partis et les candidats ou des bulletins de vote séparés. En ce qui a trait à l'utilisation d'enveloppes pour protéger l'inscription faite sur le bulletin de vote, on pourrait affirmer que ce n'est pas nécessaire, que c'est coûteux, que cela gêne ou du moins ralentit le compte des votes et que cela peut être facilement remplacé par le recours à un papier plus épais. Cela étant dit, l'utilisation obligatoire d'isoloirs ou de rideaux représente une pratique essentielle qui possède en outre une excellente valeur éducative, même dans les pays où le droit de vote est solidement ancré. Une autre manière d'assurer le caractère démocratique du processus électoral est d'utiliser de l'encre indélébile pour empêcher un électeur de voter plus d'une fois, de même que d'utiliser des urnes transparentes.

Finalement, le matériel électoral de base devrait aussi comprendre un registre dans lequel est consigné le compte des votes, les résultats de l'élection et tout incident survenu à chacun des bureaux de vote. Étant donné que la mise en ordre officielle des votes et l'allocation des sièges sont normalement faites en se basant sur ces registres, et non pas directement par le recomptage des bulletins de vote, ce genre de document acquiert une valeur particulière dans le processus électoral. Sachant que, dans de nombreux pays, ces documents sont mis à jour par des citoyens ne possédant pas de connaissances particulières sur le sujet, il est nécessaire que ces registres aient une forme simple et facilement compréhensible. Ce besoin augmente de manière inversement proportionnelle au niveau de développement social et culturel du pays en question. Quoi qu'il en soit, cet aspect est digne d'attention, étant donné que les organismes de gestion électorale et les organisations internationales n'y accordent pas toujours l'attention qu'il mérite.

Le fait que ces registres sont habituellement remplis au moins en double ou même en davantage d'exemplaires si les représentants des partis politiques ou des candidats peuvent en obtenir copie et que le cadre juridique prévoit des procédures de rechange visant à assurer qu'ils parviennent aux autorités électorales le jour du vote, justifie le rôle important que jouent ces documents.

Le cadre juridique devrait être suffisamment flexible pour permettre l'utilisation de nouvelles technologies dans le cadre des procédures reliées au vote et au compte des voix, par exemple, le recours à des machines électroniques pour leur enregistrement. Cependant, ce degré de flexibilité devrait être encadré en établissant des exigences en ce qui concerne l'approbation et le contrôle de ces technologies, avant leur emploi. [viii]

2. Dispositions spéciales de vote

Les lois électorales peuvent prévoir des dispositions pour le vote itinérant ou par la poste afin de faciliter le vote des personnes handicapées, hospitalisées, incarcérées, se trouvant à l'étranger, par exemple, les citoyens à l'extérieur du pays pour des raisons professionnelles, les diplomates ou les électeurs déplacés en raison de guerres, ou des électeurs qui ne peuvent pas se rendre eux-mêmes au bureau de vote pour toute autre raison valable.

Ce genre de dispositions de vote peuvent être employées, par exemple par un électeur confiné chez soi, handicapé ou se trouvant à l'étranger; ou par une classe d'électeurs, comme les diplomates, les policiers, les militaires ou les membres d'autres forces de sécurité; ou encore par une communauté entière, comme un hôpital ou un autre établissement ou groupe de personnes déplacées en raison de la guerre. Quel que soit le mode de mise en application, ces dispositions ne doivent pas être discriminatoires et elles doivent être appliquées uniformément pour tous les électeurs qui se trouvent dans la même situation. En outre, elles devraient être établies pour empêcher les abus. [ix]

Lorsqu'il est question de dispositions spéciales de vote, on doit aussi s'efforcer de respecter la dignité de la personne. Par exemple, dans le cas d'électeurs handicapés ou analphabètes, « autant que possible, [...] on devrait prendre des mesures afin de leur permettre de voter sans assistance. » [x] Cela étant dit, dans certains cas, cela peut ne pas être pratique et l'électeur peut tout de même demander l'aide d'autrui. Dans de tels cas, le cadre juridique devrait considérer les personnes qui peuvent être habilitées à assister l'électeur (par exemple, les représentants politiques devraient-ils être admis?) et combien de fois une même personne peut assister d'autres électeurs. Là où la loi spécifie que les électeurs admissibles peuvent voter ailleurs qu'à un bureau de vote reconnu, il existe généralement une variété de dispositions, par exemple:

- *le vote itinérant*, procédure selon laquelle le personnel de scrutin apporte une urne aux électeurs qui ne peuvent se rendre au bureau de vote qui leur est assigné, comme par exemple, les électeurs âgés ou malades peuvent voter à la maison ou à l'hôpital. Le vote itinérant a habituellement lieu le jour de l'élection, mais il peut aussi se tenir à l'avance.
- *le vote postal*, méthode selon laquelle les électeurs envoient leur bulletin de vote par la poste avant le jour de l'élection.
- *le vote par anticipation*, procédure selon laquelle les électeurs qui ne sont pas en mesure de se rendre au bureau de vote qui leur est assigné le jour de l'élection, comme par exemple les fonctionnaires électoraux ou le personnel de sécurité, peuvent voter d'avance.

- *le vote en prison*, lorsque les détenus qui conservent leur droit de vote peuvent voter dans des bureaux de vote spéciaux situés à l'intérieur de la prison.
- *le vote de l'étranger*, lorsque les citoyens expatriés admissibles au vote peuvent voter dans des bureaux de vote spéciaux, souvent à l'ambassade de leur pays, ou par la poste.
- *le vote militaire*, lorsque les membres des forces armées peuvent voter dans le bureau de vote civil local ou dans leurs casernes. [xi]

En appliquant ces dispositions, toutes les mesures possibles et raisonnables doivent être prises pour protéger le secret et la confidentialité du vote et des autres procédures qui seraient normalement en vigueur dans un bureau de vote. Par exemple, lorsqu'on recourt au vote itinérant, la présence de représentants de partis ou de candidats ainsi que de membres du personnel de scrutin participe à assurer l'intégrité du processus. Lorsqu'on envoie des bulletins de vote par la poste, on devrait employer un système de double enveloppe afin que l'enveloppe intérieure, celle dans laquelle se trouve le bulletin de vote, soit vierge afin d'empêcher l'identification des électeurs. [xii] Dans le cas du vote par anticipation, par exemple, des mesures doivent être prises pour qu'il soit inscrit dans un registre que l'électeur a déjà voté afin qu'il ne puisse pas voter de nouveau, et ce, ni à un autre bureau de vote par anticipation, ni à un bureau de vote normal le jour de l'élection.

Il est généralement admis que le cadre juridique peut prévoir que les membres des forces armées ou policières peuvent exercer leur droit de vote lorsqu'ils sont en service. Bien qu'il soit important de protéger le droit de vote des membres de l'armée ou de la police, les dispositions juridiques qui s'y rattachent doivent être conçues avec attention afin de prévenir les abus.

En outre, le cadre juridique permet souvent l'installation de bureaux de vote pour les unités militaires situées dans les régions éloignées de toute agglomération. Puisque dans certains cas l'adoption de telles mesures peut s'avérer inévitable, elles devraient s'accompagner d'une disposition spécifiant expressément que ces mesures s'appliquent uniquement dans des situations exceptionnelles et, dans la mesure du possible, les membres des forces armées et de la police devraient voter à l'avance. Les membres des forces armées qui ne sont pas en service actif le jour du vote doivent voter dans un bureau de vote ordinaire, sans uniforme ni armes. [xiii]

Le principe voulant que l'on s'adapte à l'électeur est louable, mais les dispositions qui s'occupent de la question devraient être élaborées de manière à empêcher les abus et la fraude. Afin de réduire au maximum ce risque et de protéger l'intégrité des dispositions spéciales de vote, le cadre juridique devrait inclure les éléments suivants:

- Un processus permettant de déterminer quels sont les électeurs admissibles aux dispositions spéciales de vote et ainsi empêcher le vote en double.
- Les dispositions spéciales de vote devraient s'appliquer uniquement dans des situations bien définies, par exemple, dans des cas où il n'est pas physiquement possible pour l'électeur de se rendre à un bureau de vote normal pour voter. Toutefois, certains systèmes peuvent prévoir des exceptions pour des raisons

précises, par exemple, pour permettre à une grande part de ses électeurs de voter par la poste.

- Les représentants des partis et des candidats comme les observateurs électoraux devraient être habilités à surveiller les bureaux de vote spéciaux.
- Le nombre de bulletins de vote comportant des numéros de série et d'autres dispositifs de sécurité qui ont été utilisés ainsi que le nombre de bulletins de vote qui ont été retournés devrait être consigné de manière formelle et transparente.
- Le nombre de bulletins de vote imprimés devrait correspondre au nombre de demandes reçues, en plus d'un petit nombre précis de bulletins supplémentaires au cas où des électeurs endommageraient leur bulletin de vote.
- Les noms et numéros des électeurs ayant effectué une demande et qui ont utilisé ou utilisent les dispositions spéciales devraient être enregistrés au bureau de vote et dans d'autres registres afin, d'une part, d'empêcher le vote en double et, d'autre part, de découvrir des secteurs particuliers où la proportion de votes effectués est anormalement élevée, ce qui peut indiquer que des fraudes ont été commises. [xiv]

Dès le moment où un vote a lieu en dehors des limites d'un bureau de vote, il est évidemment plus difficile à contrôler, « conséquemment, les avantages qu'offrent les dispositions spéciales de vote doivent être mises en balance avec la capacité de les surveiller adéquatement et de manière sécuritaire et transparente, ainsi qu'avec leur effet sur le niveau de confiance des électeurs dans le processus électoral dans son ensemble.» [xv] Les dispositions spéciales de vote sont émancipatrices et représentent une nécessité pratique, mais le cadre juridique doit également garantir la protection de l'intégrité du processus.

Les processus de vote électronique offrent assurément d'importantes applications potentielles en ce qui concerne les dispositions spéciales de vote et ils pourraient paver la voie à une utilisation plus large du vote électronique.

[i] Democracy Reporting International (DRI) et The Carter Center, *“Overview of State Obligations relevant to Democratic Governance and Democratic Elections.”* (Berlin, Germany/Atlanta Georgia, United States of America: DRI, 2012), p. 17.

[ii] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 24.

[iii] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 25.

[iv] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 23.

[v] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 72.

[vi] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 79.

[vii] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 72.

[viii] Ibid., p. 72.

[ix] Ibid., p. 73.

[x] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 77.

[xi] Ibid., p. 80.

[xii] Ibid., p. 81.

[xiii] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 73.

[xiv] Ibid., p. 73.

[xv] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 76.

6.7 Compte des votes

Le droit international reconnaît le droit fondamental de voter lors d'élections en bonne et due forme, mais le « droit international ne fournit pas beaucoup d'informations quant aux rapports qui unissent le processus de compte des votes et les droits fondamentaux.» [i] C'est donc du ressort du cadre juridique national de s'assurer que tous les votes sont comptés avec précision, équité et transparence. (Note: Le texte contenu dans ce chapitre se fonde sur plusieurs sources, mais il est largement basé sur l'article traitant du compte des votes dans la publication de l'International IDEA intitulée « International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections »).

Un processus de compte des votes juste, honnête et transparent représente une composante essentielle d'élections démocratiques. Cela implique que les votes soient comptés, tabulés et regroupés en présence des représentants des partis politiques, des candidats et des observateurs électoraux, et que l'ensemble du processus selon lequel les vainqueurs sont déterminés soit complètement ouvert à l'examen du public. Cela étant, le cadre juridique lui-même doit garantir le droit pour ces représentants d'être présents lors du compte, de la tabulation et du regroupement des votes. [ii] En fait, le Conseil des droits de l'homme (CDH) «spécifie que les bulletins de vote devraient être comptés en présence des candidats et de leurs agents.» [iii]

Les votes sont habituellement comptés immédiatement après la fermeture de chacun des bureaux de vote. Cependant, il n'est pas rare que des centres de dépouillement soient établis afin d'assurer un environnement de travail sécuritaire, contrôlé et supervisé. L'un des autres avantages qu'offrent les centres de dépouillement dans certains cas est qu'« en mélangeant les bulletins de vote provenant de différents bureaux de vote, ils [les centres de dépouillement] peuvent apaiser les craintes que des représailles soient exercées contre certains électeurs là où les résultats de chacun des bureaux de vote sont connus.» [iv]

Que les votes soient comptés au bureau de vote ou dans un centre de dépouillement, les représentants des partis politiques et des candidats comme les observateurs électoraux doivent pouvoir être présents durant ce processus. Cela s'avère particulièrement important là où les centres dédiés au dépouillement sont établis parce que « le transport des bulletins de vote entre les bureaux de vote et les centres de dépouillement constitue une source potentielle de suspicion et de fraude.» [v]

En plus de garantir à ces acteurs le droit d'être présent lors du compte des votes, le cadre juridique doit prévoir des garanties lorsque des instruments technologiques sont utilisés pour le dépouillement. Le cadre juridique peut prévoir la possibilité d'une vérification indépendante de la fiabilité et de la précision de l'équipement et des logiciels utilisés pour effectuer le compte des votes. Que le dépouillement se fasse de manière manuelle, mécanique ou électronique, des processus de révision sont nécessaires afin d'assurer la fiabilité et la précision des résultats. La loi doit également établir des moyens de contester les procédures de compte des votes, y inclus la possibilité de formuler des objections en ce qui concerne les critères utilisés pour déterminer la validité des bulletins de vote.

Le cadre juridique doit aussi préciser clairement la formule qui sera utilisée pour convertir les votes en sièges. Les seuils, les quotas ou les autres détails de la formule électorale devraient être spécifiés clairement et toute autre éventualité, comme une égalité des votes de part et d'autre ou encore le retrait ou le décès d'un candidat, devrait être considérée.

Des critères clairs devraient être établis afin de déterminer la validité ou l'invalidité des bulletins de vote. Les règles selon lesquelles on détermine la validité des bulletins de vote ne devraient pas être strictes au point de mener à l'exclusion déraisonnable d'électeurs. Le principe directeur devrait être le suivant: si l'intention de l'électeur est claire, le bulletin de vote doit être compté. Par exemple, « l'adoption de règles ouvertement strictes pour déterminer la validité des bulletins de vote, comme le rejet d'un bulletin de vote portant une coche au lieu d'une croix à côté du candidat choisi, peut se révéler défavorable pour les électeurs analphabètes ou peu éduqués.» [vi] Il en va de même pour les électeurs négligents ou pressés. Il est particulièrement important que la loi stipule clairement ce qu'est et n'est pas un bulletin de vote valide, surtout puisqu'on sait que dans de nombreux cas, le compte effectué par le personnel du bureau de vote est décisif, voire définitif, et peut uniquement être contesté par la voie des tribunaux. Cela étant, la formation des scrutateurs d'élections est également cruciale.

Le cadre juridique devrait aussi spécifier que, dans la mesure du possible, des copies certifiées des résultats doivent être remises aux représentants des partis et des candidats et aux observateurs électoraux. La loi devrait aussi stipuler quelles autorités sont habilitées, le cas échéant, à recevoir ces informations avant que l'organisme électoral publie les résultats certifiés.

Le cadre juridique doit définir, en langage clair et objectif, les procédures à suivre pour transmettre ou expédier les copies certifiées des résultats, les bulletins de vote et le matériel électoral, des bureaux de vote vers les différents bureaux de l'autorité électorale aux fins de regroupement et de conservation. Il est important que la loi exige que la tabulation ou le regroupement de chaque compte des votes soit disponible dans un format qui permet aux représentants des partis et des candidats et aux observateurs électoraux d'enregistrer et de suivre l'évolution du compte des votes dans les différents bureaux de vote avant que les résultats finaux soient regroupés aux différents niveaux de l'organisation électorale.

La tabulation effectuée dans tout bureau de vote doit fournir des informations détaillées sur le nombre de bulletins de vote utilisés, vierges, endommagés ou nuls, et le nombre de votes obtenus par chacun des partis ou candidats. Cette information peut être subdivisée selon les différentes méthodes de vote utilisées, par exemple, le vote postal ou par appareil mobile, là où cela peut se faire sans compromettre le secret des bulletins de vote. Des informations aussi détaillées sont nécessaires pour permettre aux représentants des partis et des candidats et aux observateurs électoraux de suivre et de contrôler les résultats et de déterminer précisément, en cas de fraudes ou d'irrégularités, les chiffres qui ont été modifiés illégalement lors du processus de regroupement des résultats.

Dans plusieurs cas, le moment où l'on publie les résultats peut jouer un rôle clé dans leur acceptation par tous les candidats. Par conséquent, le cadre juridique doit prévoir la publication rapide des résultats et indiquer si les autorités électorales peuvent annoncer des résultats partiels et préliminaires avant la certification définitive. Si les résultats peuvent être annoncés avant la certification définitive, le cadre juridique devrait réglementer clairement la manière de faire ces annonces. À l'exception des restrictions justifiées par les différents fuseaux horaires, les médias et les représentants des partis et des candidats devraient être libres de publier les résultats des élections. C'est normalement le directeur du bureau de vote, si le compte s'effectue à ce niveau, ou le chef de l'organisme de gestion électorale qui annonce les résultats du compte des votes. Il est fréquent que les pays qui s'étendent sur plusieurs fuseaux horaires imposent certaines restrictions sur la diffusion des résultats avant que tous les bureaux de vote aient fermé.

Il est souhaitable que le cadre juridique exige que tous documents relatifs au compte des votes, comme la tabulation et les feuilles de comptage et, habituellement, les documents qui contiennent des décisions qui influent sur le résultat des élections, soient accessibles au public. Ces documents peuvent être affichés dans des lieux publics à tous les niveaux de l'administration électorale, du bureau de vote aux divers niveaux de l'autorité électorale. Des tableaux détaillés de résultats globaux, incluant des résultats par bureau de vote, peuvent être affichés dans chaque bureau de vote. Ils peuvent aussi être publiés dans des médias écrits contrôlés par l'État ou lui appartenant et, si possible, sur le site web de l'autorité de gestion électorale, aussitôt que les résultats définitifs sont certifiés.

Afin d'empêcher toute forme de fraude, il est également recommandé que le cadre juridique exige l'affichage dans les lieux publics de documents contenant le compte et le calcul des votes pour chacun des niveaux où ces opérations ont été menées. Le risque de fraude est davantage présent si les autorités électorales ne sont pas tenues d'afficher publiquement les résultats des calculs et des tabulations.

Le cadre juridique doit spécifier clairement la période durant laquelle la certification définitive des résultats électoraux et le processus de certification y correspondant doivent avoir lieu, ce qui inclut les annonces ou les avis faits aux candidats au sujet de leur élection et de la durée de leur mandat. En outre, la loi devrait stipuler clairement quelles conditions justifient un nouveau dépouillement ou une nouvelle élection dans un bureau de vote, voire dans tous les bureaux de vote. La législation devrait aussi définir qui peut faire une

demande de nouveau dépouillement ou de nouvelle élection, le délai et la procédure pour le faire, le délai pour juger la demande et le délai et la procédure qui, le cas échéant, doivent guider le nouveau dépouillement ou la nouvelle élection. Lorsqu'on utilise un moyen technologique pour compter ou tabuler les votes, la loi doit indiquer précisément ce qu'implique un nouveau dépouillement, par exemple, si toutes les données doivent être réutilisées, si un compte manuel doit être effectué en parallèle, etc.

Le cadre juridique doit aussi prévoir l'entreposage sécuritaire de tous les bulletins de vote et du matériel électoral jusqu'à ce que la date butoir pour contester les résultats certifiés soit passée, ou en cas de contestation, jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue.

Dans des circonstances extrêmes, la publication des résultats électoraux au niveau des bureaux de vote pourrait mettre en péril la sécurité des électeurs ou du personnel de scrutin. Ce risque est présent dans les cas où l'élection a lieu après une guerre civile ou dans des sociétés touchées par des conflits aigus où les tensions sont vives. Dans des circonstances extrêmes, la loi peut prévoir des mesures exceptionnelles en ce qui concerne la publication locale des résultats afin de ne pas compromettre les électeurs.

[i] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 43.

[ii] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 77.

[iii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 46.

[iv] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 82.

[v] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 26.

[vi] ONU, *Women & Elections*, p. 72.

6.8 Observateurs nationaux et internationaux

L'« observation électorale » est un terme fréquemment utilisé et dans ce contexte, il est utile d'amorcer cette section en proposant une définition de travail tirée de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections de 2005 de l'ONU dans laquelle on dit que:

Par observation internationale d'élections, on entend: la collecte systématique, exacte et exhaustive d'informations relatives à la législation, aux institutions et aux mécanismes régissant la tenue d'élections et aux autres facteurs relatifs au processus électoral général; l'analyse professionnelle et impartiale de ces informations et l'élaboration de conclusions concernant la nature du mécanisme électoral répondant aux plus hautes exigences d'exactitude de l'information et d'impartialité de l'analyse. [i]

Dans les systèmes démocratiques établis, on considère que les processus électoraux sont conformes aux principes fondamentaux et que la mise sur pied de systèmes d'observation et de contrôle supplémentaire n'est pas nécessaire. Ainsi, la combinaison des organismes de gestion électorale, du personnel de scrutin, des représentants des partis politiques, de la possibilité de contester la procédure devant une autorité indépendante et de la liberté de la presse est vue comme suffisante pour garantir la transparence électorale. Dans ce genre d'environnements, il n'y a pas de réels besoins pour l'observation du processus électoral par des organisations internationales et nationales politiquement neutres, à l'exception de missions d'ampleur modeste pour faire la démonstration de la transparence électorale, par exemple, au profit de visiteurs d'autres pays. En revanche, l'observation électorale apparaît comme extrêmement utile en période de transition démocratique. Sous cet angle, il est possible d'établir une division qualitative entre les événements électoraux en se basant sur la nécessité ou non de l'observation nationale ou internationale.

L'observation électorale peut même prendre la forme d'observation nationale et d'observation internationale. L'observation électorale varie également selon la durée de l'opération: l'observation de courte durée se concentre la plupart du temps sur le jour de l'élection et implique un grand nombre d'observateurs, alors que l'observation de longue durée exige habituellement, bien avant les élections, une équipe d'experts réduite afin d'observer les phases de préparation et de campagne, de même que celles du vote, du compte des votes et de la diffusion des résultats.

Les deux types d'observation électorale jouent un rôle important en ce qui a trait à l'amélioration de la transparence et de la crédibilité des élections et de l'acceptation des résultats et peuvent contribuer à prévenir, gérer ou transformer les conflits électoraux. [ii] Par conséquent, « le cadre juridique doit permettre aux observateurs nationaux et étrangers, aux représentants des médias, aux partis politiques et aux candidats de garantir la transparence de tous les processus électoraux. La transparence du processus électoral est une norme minimale qu'il est nécessaire de respecter pour garantir le caractère démocratique des élections.» [iii]

Le droit international demeure très discret en ce qui concerne les droits des observateurs [iv] mais l'efficacité de l'observation électorale peut être optimisée par un cadre juridique qui va au-delà de la simple reconnaissance de son existence. Il serait utile que le cadre juridique parle des droits des observateurs d'accomplir leur mandat avec la liberté de mouvement nécessaire, de l'étude de documents, de la participation à des rencontres, de l'observation de toutes les étapes et des recours disponibles lorsque les observateurs se plaignent d'interférence. Cela étant dit, il serait utile de spécifier ce qu'un observateur ne peut pas faire, par exemple, s'immiscer dans les procédures électorales ou agir de manière partisane. Idéalement, « le cadre juridique devrait trouver un équilibre entre, d'un côté, le droit des observateurs et, de l'autre, l'administration ordonnée des processus électoraux.» [v]

Au-delà du cadre juridique, il existe aussi des attentes quant à la manière dont les observateurs devraient se conduire. Les principes généraux suivants fournissent quelques balises: l'observation électorale doit reconnaître et respecter la souveraineté du pays hôte,

demeurer neutre et non partisane, exhaustive, transparente, précise et professionnelle. [vi] En 2005, les normes guidant la conduite des missions d'observation électorale internationale ont été créées par l'intermédiaire de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et du Code de conduite qui l'accompagne.

Malgré le fait que «l'observation électorale internationale n'est ni un droit, ni une norme internationale reconnue» [vii] un grand nombre d'activités de la sorte ont eu lieu et ont toujours lieu de nos jours. Dans les années 1980 et 1990, diverses entités internationales ont mené des opérations d'observation électorale complexes en Afrique (Ouganda, Mozambique, Angola, Afrique du Sud) et en Amérique latine (Salvador, Nicaragua) en tant que forme de coopération dans le processus de transition politique. Cependant, depuis 1986, comme solution de rechange aux opérations onéreuses d'observation électorale internationale, les ONG nationales ou internationales jouent le même rôle.

Les observateurs électoraux internationaux travaillent par invitation ou par entente avec un État souverain afin d'aller observer des élections de manière officielle. Par contre, « comme citoyens, les observateurs nationaux ont le droit de participer aux affaires publiques de leur pays.» [viii] Par conséquent, « un cadre juridique électoral devrait prévoir des garanties pour le droit de travailler des groupes d'observateurs nationaux non partisans. » [ix]

Le phénomène d'observation électorale nationale mérite d'être analysé attentivement. D'un côté, il est évident que cette méthode offre plusieurs avantages, notamment, parce qu'elle est significativement moins chère que les opérations internationales et qu'elle contribue à la sensibilisation à la démocratie au niveau national. Cette façon de faire représente également un élément essentiel dans les pays où les missions d'observation électorale sont interdites par la loi et qu'elles ne peuvent être palliées de manière satisfaisante par le recours aux visiteurs internationaux. On devrait admettre le fait que certains pays ne sont pas favorables à l'observation électorale internationale, ce qui explique pourquoi certaines opérations sont parfois « observées » elles-mêmes avec suspicion puisque les autorités électorales nationales et les partis politiques considèrent que des intérêts étrangers sont poursuivis de nos jours par l'intermédiaire de ces ONG.

L'observation électorale nationale est un phénomène ambigu. D'une part, elle est très positive lorsqu'on la considère comme une solution de rechange au déplacement de milliers d'observateurs internationaux qui, pour la majorité, ne sont pas familiarisés avec le pays ni même avec le processus électoral lui-même. D'autre part, elle est discutable lorsqu'elle contribue à renforcer l'administration électorale et les partis politiques. En somme, la meilleure solution n'est pas de devoir choisir entre les deux types, mais plutôt de combiner l'observation électorale nationale et internationale. Chacune des approches a ses propres limites, mais peut également apporter de grands avantages.

Finalement, l'observation électorale et la surveillance effectuées par des observateurs électoraux internationaux et nationaux peuvent contribuer grandement à l'amélioration de la transparence, de l'imputabilité et de la confiance dans les élections. La tendance à la

hausse vers les missions d'observation internationale de longue durée et en faveur du rôle des observateurs nationaux est de bon augure et devrait être considérée comme obligatoire:

Un adage populaire dans l'arène politique veut, d'un côté, qu'il soit possible de tenir des élections crédibles dans un cadre juridique faible, voire carrément mauvais, si les personnes qui disposent du pouvoir gouvernemental ont la volonté de le faire. Ce même adage veut, de l'autre côté, qu'il soit extrêmement difficile d'organiser des élections crédibles, même dans un cadre juridique électoral solide, si ceux qui disposent du pouvoir gouvernemental ne désirent pas le faire. C'est donc pourquoi la société civile a la responsabilité de surveiller la mise en œuvre des cadres juridiques afin d'assurer que des élections crédibles aient lieu et pour mettre les faits au grand jour lorsque les élections manquent de crédibilité. La connaissance des cadres juridiques est essentielle pour être en mesure de faire cette distinction correctement. [x]

[i] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 181.

[ii] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 30.

[iii] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 23.

[iv] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 8.

[v] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 24.

[vi] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 17.

[vii] *Ibid.*, p. 91.

[viii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 45.

[ix] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 73.

[x] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 6.

6.9 Éducation civique et éducation des électeurs

L'éducation peut sembler bien loin du rôle traditionnel des organismes de gestion électorale qui consiste en la préparation et en la conduite des activités logistiques nécessaires à la tenue d'élections. Cependant, l'éducation représente un secteur de plus en plus important pour ces organismes étant donné qu'un lien direct les unit; « pour qu'une élection soit réussie et démocratique, les électeurs doivent comprendre leurs droits et leurs responsabilités, et doivent de plus être bien informés et renseignés pour être en mesure de remplir des bulletins de vote correctement et de vraiment participer au processus électoral. »[i] Dans les situations d'après-conflit, les défis et les occasions peuvent être encore plus difficiles. À vrai dire, le fait de ne pas fournir l'information nécessaire à la participation des électeurs aux élections de manière suffisante et au moment opportun « peut, par omission, constituer une restriction déraisonnable à l'exercice des droits électoraux. »[ii]

Lorsqu'il est question d'éducation dans le contexte des processus électoraux, il existe deux concepts liés bien que différents. D'abord, il y a la notion d'« éducation des électeurs » qui fait référence à ce que font les organismes de gestion électorale lorsqu'ils informent les électeurs à propos de la manière de s'y prendre en ce qui concerne les aspects techniques d'une élection, incluant l'inscription et le vote. Il y a ensuite la notion d'« éducation civique », qui a souvent un sens plus large, car elle vise de son côté à parfaire les connaissances de la population en ce qui concerne les principes et les caractéristiques du gouvernement, par exemple, son système politique.

Le but des campagnes d'éducation civique et d'éducation des électeurs n'est souvent pas uniquement d'informer, mais également d'encourager directement l'intensification générale de l'engagement dans les élections et l'augmentation du taux de participation, bien que certaines lois électorales interdisent formellement la poursuite de ce genre d'objectifs. Il est essentiel que les campagnes d'éducation civique et d'éducation des électeurs respectent les principes d'objectivité, de transparence, d'égalité, de pluralisme et de neutralité des autorités électorales. Certains systèmes juridiques sont munis d'une interdiction formelle quant à l'utilisation de campagnes d'éducation électorale et civique pour diriger les électeurs vers un candidat ou un parti politique en particulier. Dans un tel cadre, l'une des fonctions des organismes de gestion électorale est de réguler les campagnes d'éducation électorale et civique menées par le gouvernement, et ce, afin d'empêcher la mise en œuvre d'actions empreintes de partialité, comme des gestes qui pourraient porter préjudice à l'intérêt public ou la fonction normale des services publics.

Alors que les processus électoraux sont de plus en plus institutionnalisés et respectueux des règlements, l'éducation des électeurs acquiert de l'importance parmi l'ensemble des activités des organismes de gestion électorale. Les programmes d'éducation des électeurs visent tous les électeurs, mais une attention particulière devrait être portée aux groupes d'électeurs historiquement marginalisés ou désavantagés étant donné que « ces mesures spéciales ne risquent habituellement pas d'être considérées comme discriminatoires puisqu'elles contribuent à la réalisation d'un des devoirs de l'État, soit protéger les droits des groupes qui souffrent ou qui ont souffert de discrimination. » [iii] De plus, tels programmes sont souvent spécifiquement consacrés aux groupes affichant de faibles taux de participation, comme les jeunes.

Un solide programme d'éducation des électeurs est fondamental pour garantir la libre participation des électeurs admissibles au vote lors d'élections tenues en bonne et due forme. Par contre, cette initiative « est plus efficace lorsqu'elle est liée à un programme d'éducation qui met les élections en contexte au bénéfice des électeurs et qui donne une explication du but des élections, des questions qui s'y rattachent et de leur signification. » [iv] Le principal canal par lequel s'exprime l'éducation civique est le système scolaire qui prépare les jeunes, bien avant l'âge de voter, en leur inculquant des concepts qui prendront toute leur importance au moment de voter.

Le fait d'informer et d'éduquer les électeurs a également comme effet de faire augmenter le taux de participation aux élections. Bien que la participation électorale soit un

phénomène très complexe et comportant de nombreuses variables, comme l'affirme Élections Canada dans le site Web de la Semaine canadienne de la démocratie 2012, « des études réalisées au Canada, aux États-Unis et en Australie révèlent que l'éducation civique influence positivement les principaux facteurs associés à la participation électorale, comme les connaissances politiques, l'intérêt pour la politique, les attitudes, la participation civique et l'intention de voter.» [v] Ainsi, l'éducation au sein de la culture démocratique devient de plus en plus nécessaire. Cela exige la construction d'une culture politique où tous les membres d'une communauté, à partir d'un jeune âge, devraient apprendre et assimiler les valeurs démocratiques que les citoyens doivent partager et transmettre. Conséquemment, en plus des acteurs sociaux ordinaires qui jouent un rôle éducatif, par exemple la famille, les écoles et les lieux de rencontre, les autorités électorales devraient elles aussi jouer un rôle important.

Au moment où les organismes de gestion électorale se donnent un rôle de plus en plus important dans l'éducation civique et électorale, il est bien sûr primordial qu'un financement adéquat soit prévu afin que les activités offertes répondent aux besoins et soient maintenues au fil des ans. Par exemple, dans certaines provinces du Canada, le financement nécessaire aux programmes d'éducation des électeurs est expressément obtenu par l'intermédiaire de ponctions directement effectués au Trésor public sans qu'un vote ait se tienne sur la question. Cependant, dans toutes les instances soumises à des considérations budgétaires, il s'avère utile que les efforts des organismes de gestion électorale soient appuyés par des initiatives similaires de la part des médias publics et privés, des partis politiques et des organisations internationales et non gouvernementales.[vi] Les organismes de gestion électorale doivent toutefois prendre l'initiative puisqu'ils sont les seuls habilités à communiquer des informations techniques, crédibles et non partisans aux électeurs au moment opportun et selon les besoins.

Un autre moyen d'améliorer l'efficacité sur cette question est de partager les leçons retenues et les meilleures pratiques. À ce propos, une étude internationale sur l'éducation civique, la Civic Education Study (CIVICED), a été menée en 2012 sous l'égide d'International IDEA et de l'Université de Montréal au Canada. L'étude se fonde sur des questionnaires qui ont été remplis par des spécialistes de l'éducation civique dans plus de 35 pays afin de mettre sur pied une base de données qui servira de ressource pour les chercheurs, les décideurs, les professeurs et les universitaires aux quatre coins du monde. [vii]

De plus en plus, les cadres juridiques reconnaissent le rôle des organismes de gestion électorale en ce qui concerne l'éducation des électeurs. Non seulement les autorités électorales ont-elles les compétences techniques pour améliorer l'éducation des électeurs, mais elles sont également intrinsèquement obligées de contribuer à cet ambitieux projet qui se traduira peut-être plus tard en participation politique.

[i] ONU, *Women & Elections*, p. 56.

[ii] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 15.

[iii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 39.

[iv] ONU, *Women & Elections*, p. 60.

[v] Elections Canada, « *L'impact de l'éducation civique sur la participation électorale.* » Site Web de la Semaine canadienne de la démocratie 2012.

[vi] ONU, *Women & Elections*, p. 59.

[vii] Elections Canada, « *L'impact de l'éducation civique sur la participation électorale.* »

6.10 Médias et élections

Les médias jouent un rôle essentiel dans l'organisation d'élections démocratiques; en effet, « non seulement les médias fournissent-ils aux candidats une tribune pour exprimer leurs opinions politiques, mais elles diffusent également des informations aux électeurs et peuvent agir comme chiens de garde par rapport aux actions prises par le gouvernement.»

[i] Des élections libres et justes ne signifient pas seulement que les citoyens peuvent voter dans de bonnes conditions, mais également que des informations pertinentes au sujet des partis politiques, des candidats et du processus électoral lui-même sont fournies afin que les électeurs soient en mesure de faire des choix éclairés. Par conséquent, la liberté de presse est très importante afin d'assurer la tenue d'élections démocratiques. (Note : Le texte dans ce chapitre considère plusieurs sources, mais il est largement basé sur l'article traitant du compte des votes dans la publication de l'International IDEA intitulée « *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* »).

Étant donné que les médias sont considérés comme les meilleurs instruments pour diffuser un message, ils sont devenus le centre d'attention, particulièrement en ce qui concerne les campagnes électorales. Cependant, bien que certaines mesures de régulation des médias soient justifiées, « les mesures juridiques appliquées au secteur des médias ne devraient toutefois pas être trop restrictives ni ralentir inutilement les activités des médias. Ces mesures devraient en outre être proportionnées et considérées comme “nécessaires dans une société démocratique”.» [ii]

En effet, les exemples récents montrent que la performance des partis politiques est devenue plus tributaire des moyens économiques que des outils idéologiques, les partis utilisant leur constante présence dans les médias de masse comme une stratégie efficace pour se faire voir et entendre du public, alors qu'ils s'efforcent d'obtenir la préférence des électeurs. Cela étant, il est extrêmement important que les activités des médias de masse en ce qui a trait à la politique et aux élections soient réglementées. La régulation des médias devrait garantir que le recours aux médias de masse comme la radio, la télévision ou Internet ne devienne pas source d'inégalités lors des élections. Il est crucial que le cadre juridique garantisse que tous les partis politiques et candidats aient accès aux médias et soient traités équitablement par les médias contrôlés par l'État ou lui appartenant et qu'aucune restriction excessive ne soit imposée au droit de libre expression des partis politiques et des candidats lors des campagnes électorales.

Certains partis politiques détiennent des journaux et même des stations de télévision, des médias qui jouent un rôle vital dans la diffusion de la campagne du parti aux électeurs. Là où il y a davantage de médias privés que de médias appartenant à l'État, la question de l'accès équitable des partis et des candidats se pose et doit conséquemment être règlementée. À la différence du cas des médias contrôlés par l'État, « il semble que, d'après le droit international, les médias privés ne sont soumis à aucune obligation de donner un accès égal aux adversaires électoraux. » [\[iii\]](#)

Il existe toutefois une norme internationale jugée raisonnable et applicable en ce qui concerne les médias privés. Si l'on permet la publicité politique, les médias privés doivent demander les mêmes tarifs à tous les partis et candidats, sans discrimination. Dans certains pays, la publicité politique payante est interdite, alors que dans d'autres, ce genre d'interdiction a été défini comme une atteinte injustifiable à la liberté d'expression. Quoi qu'il en soit, la publicité politique payante devrait toujours s'afficher comme telle et ne devrait pas être déguisée sous la forme de nouvelles ou de couverture médiatique. Le cadre juridique devrait proposer les deux garanties suivantes:

- Donner à tous les partis politiques et candidats les garanties juridiques nécessaires pour leur permettre de concourir sur la base d'un traitement équitable devant la loi et les autorités de l'État.
- Empêcher tout obstacle juridique ou administratif de nuire à l'accès aux médias, et ce, de façon non discriminatoire à l'égard de tous les partis et individus désirant participer au processus électoral. [\[iv\]](#)

Il est important qu'il y ait des dispositions juridiques claires visant à garantir la mise en œuvre de ces garanties avant et pendant les élections. Le processus servant à établir une formule ou un calendrier pour l'accès aux médias et garantir un traitement équitable pour une élection donnée ne devrait pas contenir d'ambiguïtés et ainsi favoriser l'application de ces mesures. Par exemple, la moitié du temps d'antenne pourrait être réparti également entre les partis et l'autre moitié pourrait l'être selon la proportion des votes obtenus lors de l'élection précédente ou le nombre de sièges détenus au Parlement. Puisque les débats politiques et certaines formes de campagnes politiques ont lieu également en dehors des périodes électorales, une disposition supplémentaire visant l'ouverture du dialogue pourrait être « d'obliger la mise à disposition de temps d'antenne gratuit à la radio et à la télévision publique pour les partis politiques, et ce, pas uniquement durant les périodes électorales. » [\[v\]](#)

L'accès des partis politiques et des candidats aux médias peut être réglementé par une loi du droit national s'occupant de l'information publique ou médiatique, et pas nécessairement dans la loi électorale. Les lois règlementant les médias peuvent uniquement contenir des dispositions générales quant à l'accès et délèguent le pouvoir de déterminer les détails de leur implantation à une entité administrative, par exemple, un comité spécialisé en matière de médias. Il existe diverses formes « pour ce genre d'entité de surveillance, par exemple, un modèle d'autoréglementation, un organisme de réglementation traditionnel responsable de superviser les activités des médias de manière permanente ou, parfois, une direction de l'organisme de gestion électorale lui-même. »

[vi] Quel que soit le modèle, le principe qui prime est celui voulant que l'organisme agisse avec indépendance, impartialité, transparence et cohérence. [vii]

Les règles sur l'accès et sur l'équité de traitement risquent d'être violées si les médias appartenant à l'État sont en mesure de favoriser un parti politique ou un candidat dans le cadre d'une soi-disant couverture médiatique et de prétendus forums de discussion ou éditoriaux. La loi devrait interdire la couverture partielle ou le traitement préférentiel dans les médias appartenant à l'État et prévoir les sanctions et les mécanismes correctifs pertinents. Ce genre de réglementation est nécessaire étant donné que « dans de nombreux pays, le parti au pouvoir domine les médias publics. Bien que l'émergence de médias indépendants ait eu pour effet de contester ce monopole, il y a toujours la perception que dans certains cas, les médias publics, lesquels recourent souvent à une couverture médiatique sensationnaliste et partielle, ne sont pas tenus responsables envers la population de manière satisfaisante. » [viii]

Le fait que les médias soient en constante évolution a également un impact significatif sur la conduite des campagnes électorales et sur la couverture qu'en font les médias. Il ne fait aucun doute que le droit international a eu du mal à suivre cette rapide évolution, mais il faut étudier certaines questions, par exemple « le fait que de l'information impartiale au sujet des élections et des candidats est disponible en ligne, le rôle et la réglementation des blogues et du journalisme non professionnel et citoyen en période électorale et, finalement, l'influence des nouveaux médias sur la réglementation du financement électoral. » [ix]

La tenue d'élections démocratiques n'est pas possible là où le cadre juridique électoral restreint ou met des barrières aux discours électoraux et à la libre expression. Très souvent, le cadre juridique des pays en transition démocratique censure les discours de campagne en imposant des sanctions contre les auteurs de discours publics jugés diffamatoires ou insultants envers une autre personne ou un adversaire politique, ce qui peut inclure les critiques adressées au gouvernement, à un représentant du gouvernement ou encore à un candidat. Ce genre de dispositions se retrouve non seulement dans la loi électorale et la loi sur les médias, mais également dans la Constitution ou dans le droit civil, criminel ou administratif. Toute disposition juridique réglant la diffamation devrait se limiter au droit civil. Toute disposition, peu importe sa provenance juridique, imposant des sanctions de disqualification, d'emprisonnement ou une amende lorsqu'on critique ou « diffame » le gouvernement, un autre candidat ou un parti politique peut mener à des abus. Des restrictions posées à la liberté d'expression pourraient s'avérer contrevenir au droit international en matière de droits de la personne [x]. En outre, ces dispositions peuvent violer les garanties de liberté d'expression inscrites dans la Constitution d'un pays. On doit tenir compte de ces libertés lorsqu'on étudie les dispositions qui permettent la censure des candidats, des partisans ou des médias et qui entrent en contradiction avec les normes nationales et internationales. Les seules exceptions pourraient être l'interdiction ciblée de messages pouvant inciter à la haine religieuse ou raciale [xi] ou encore à la violence.

Les règlements et les limitations qui dressent des barrières et qui pénalisent la libre expression ne font pas que brimer les droits fondamentaux et la capacité de partis politiques et des candidats de communiquer directement avec les électeurs, mais aussi, «

dans un environnement médiatique démesurément restrictif, les journalistes peuvent pratiquer l'autocensure dans le but d'éviter le harcèlement ou les sanctions provenant des autorités, limitant ainsi la quantité d'informations et la diversité d'opinions offertes aux électeurs. » [xii]

La conduite de sondages d'opinion et de sondage des votants, particulièrement quand leurs résultats peuvent influencer les intentions des électeurs qui n'ont pas encore voté, est une autre question qu'il faut étudier. Dans certains pays, on considère que toute limitation posée aux sondages d'opinion et aux sondages des votants constitue une atteinte à la liberté d'expression et est, par conséquent, inacceptable. En outre, dans certains pays, la publication des résultats de ces sondages est uniquement permise une fois que les bureaux de vote ont fermé. Toute disposition juridique posant des limitations déraisonnables ou disproportionnées à la liberté d'expression en période électorale devrait être modifiée ou supprimée du cadre juridique.

En partant du cadre juridique, on devrait étudier l'idée d'établir un régime spécifique pour la conduite de sondages d'opinion en période électorale. L'objectif de la réglementation encadrant de tels sondages est d'empêcher des groupes politiques et des partis de manipuler l'électorat par l'intermédiaire de sondages d'opinion qui pourraient influencer sur le résultat des élections. Les mesures les plus répandues à cet égard sont:

- La définition des exigences permettant la conduite de sondages d'opinion et la diffusion publique de leurs résultats. Par exemple, le cadre juridique exige souvent la divulgation du nom de la maison qui a effectué le sondage, la date, la méthodologie employée, la taille de l'échantillon et d'autres caractéristiques techniques comme la marge d'erreur et les caractéristiques de l'échantillon;
- Conformément à ce qui précède, le cadre juridique accorde des pouvoirs spéciaux à l'administration électorale quant au contrôle de la diffusion des résultats des sondages d'opinion, habituellement en incluant la possibilité d'imposer des mesures correctives aux médias;
- L'interdiction de publier des résultats de sondages d'opinion un certain nombre de jours avant le jour du scrutin. Bien que l'application d'une telle interdiction soit difficile étant donné la portée mondiale des médias de masse, l'administration électorale est normalement habilitée à imposer des mesures correctives si les exigences juridiques ne sont pas satisfaites.

Une autre manière de sonder l'opinion du public est l'outil que l'on appelle « sondage des votants », lequel a été utilisé pour la première fois en Israël. À la différence des sondages d'opinion, les sondages des votants ne se fondent pas sur les intentions de vote, mais plutôt sur les réponses d'électeurs venant de voter et choisis au hasard. Toutefois, contrairement aux résultats électoraux préliminaires, lesquels sont recomptés et vérifiés après la fermeture des bureaux de vote, les sondages des votants sont uniquement basés sur les affirmations des électeurs, d'où le problème de la fiabilité. Bien qu'on puisse supposer que les électeurs dans les démocraties établies n'ont pas de raison de cacher leur choix ou de mentir à ce sujet, surtout lorsqu'on sait qu'il n'y a aucune obligation de répondre, en pratique, ils le font régulièrement. En effet, les sondages des votants ne sont pas parvenus à

prédire les résultats électoraux dans de nombreux pays européens. Par conséquent, on peut s'attendre à ce que le degré de fiabilité des sondages des votants soit encore plus faible dans les pays en phase de transition, où les craintes des citoyens peuvent être fondées.

Les sondages des votants peuvent donc mener à la publication de données inexactes, créer de la confusion et nuire à l'acceptation des résultats par les vaincus, particulièrement dans les pays en transition. De plus, leur compatibilité avec le principe du vote secret n'est pas certaine. L'efficacité des sondages des votants est même remise en question dans les démocraties établies où les systèmes de compte rapide basés sur les nouvelles technologies permettent la publication de résultats préliminaires exacts et parfaitement fiables en très peu de temps. En résumé, les sondages des votants peuvent nuire au processus électoral dans les pays en transition politique et, dans tous les cas, ils sont chers et peu fiables.

Non seulement est-il important de réglementer l'allocation de temps d'antenne dans les médias, mais également d'encadrer d'autres questions comme l'égalité de la couverture médiatique des campagnes électorales et la diffusion de sondages pendant certaines périodes, puisque ces questions peuvent avoir des effets nuisibles en ce qui a trait à l'équité de la compétition électorale.

[i] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 37.

[ii] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 54.

[iii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 38.

[iv] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 61-62.

[v] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 19.

[vi] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 56.

[vii] Ibid., p. 56

[viii] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 18.

[ix] Ibid., p. 38.

[x] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 63.

[xi] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 54.

[xii] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 64.

6.11 Technologie et élections

Grâce aux avancées technologiques réalisées au tournant du siècle dernier, il est désormais possible d'implanter des technologies avancées dans le cadre des élections et l'intérêt à cet

égard est croissant. L'impact quotidien déjà considérable des technologies sur la gestion électorale est en constante progression, et ce, que la technologie serve à la création de documents, au traitement et la gestion des données, à permettre le développement de nouveaux systèmes d'information plus puissants pour la gestion électorale, à créer et gérer des listes électorales, au vote lui-même, au compte des votes, à donner un meilleur accès du public aux informations archivées et aux rapports, à créer des outils puissants pour rendre la délimitation des circonscriptions plus efficace et efficiente ou encore à établir de nouveaux moyens plus conviviaux de partager des informations entre professionnels, pour ne nommer que quelques exemples.

À ce sujet, la réglementation est à la traîne des avancées technologiques. Une réglementation adéquate devrait permettre l'implantation réfléchie de technologies dans les processus électoraux, allant des systèmes de bases de données pour l'inscription électorale, le vote électronique, les systèmes d'identification biométriques, la numérisation et les systèmes d'information géographique (SIG). Cependant, rien ne représente aussi bien le potentiel et les défis de l'implantation des technologies dans les élections que le vote et le compte électronique, et bien que cette section ne vise pas à examiner toutes les facettes du débat, il s'agit d'un bon exemple de la relation qui unit la technologie et le cadre juridique.

D'une part, le vote et le compte électronique ont le potentiel d'améliorer la rapidité du processus et l'accès des électeurs tout en réduisant potentiellement le nombre d'erreurs humaines et les coûts. D'autre part, la question des attentes du public se pose également dans ce monde où les technologies se banalisent de plus en plus. Les plus fervents soutiennent que les nouvelles technologies pourraient même faire augmenter la participation des électeurs. Cependant, surtout dans un environnement non contrôlé à l'extérieur d'un bureau de vote, ces innovations s'exposent à des risques potentiels tels que la dégradation de la transparence, la capacité d'observation et d'audit, ainsi qu'à l'augmentation potentielle de la fraude, de la manipulation, de la vente de votes, de l'intimidation et de la perte de la confidentialité. Bien sûr, beaucoup peut être fait pour gérer le risque et de nombreux pays emploient d'ailleurs désormais des technologies de vote électronique, par exemple, des machines de vote avec dépouillement électronique, des équipements de balayage électronique des bulletins de vote, les réseaux Internet et de téléphonie mobile, etc.[i] Cependant, on peut raisonnablement reconnaître que « ce genre de technologies pose des défis en ce qui concerne la transparence et la capacité de rendre des comptes du processus électoral et peut influencer les perceptions sur la sécurité du vote et avoir un effet négatif sur la confiance des électeurs. »[ii]

Toutefois, lorsqu'il est question d'une chose aussi importante que les élections, ce qui n'est pas négociable est que « les normes d'évaluation des élections pour lesquelles l'on se sert de bulletins de vote traditionnels s'appliquent de la même manière au vote électronique. Ainsi, tous les électeurs admissibles devraient avoir le droit de voter, le secret du vote devrait être garanti et les résultats calculés par vote électronique devraient correctement refléter l'intention de l'électeur. »[iii] Le recours à la technologie ne devrait pas mettre en péril la confiance des citoyens envers les élections.

Une bonne réglementation devrait encourager l'utilisation de la technologie, laquelle entraîne une réduction des coûts la plupart du temps. Cependant, l'utilisation de la

technologie ne devrait pas affecter la sécurité des élections et la confiance que les citoyens y portent en raison de la vulnérabilité de certains systèmes électroniques en particulier. La confidentialité et la liberté du vote doivent être protégées par-dessus tout. Pour ces raisons, bien que le cadre juridique doive être suffisamment flexible pour tirer profit au maximum des technologies disponibles, là où la mise en œuvre de ces technologies risque d’avoir un effet sur les principes fondamentaux des élections, « on peut encadrer cette grande flexibilité en exigeant que des approbations soient obtenues avant qu’elles soient mises en application. »^[iv] Au minimum, cela permettrait d’effectuer un examen attentif, de débattre du sujet et de finalement pouvoir prendre des décisions muries qui feront avancer la question.

[i] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 67.

[ii] *Ibid.*, p. 67.

[iii] Commission européenne, *Manuel d’observation électorale de l’Union européenne*, p. 85.

[iv] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 72.

6.12 Campagne électorale

On peut définir la notion de campagne électorale comme l’ensemble des activités organisationnelles et de communication menées par les candidats ou les partis politiques dans le but d’attirer l’attention et le vote des électeurs. La campagne électorale commence souvent véritablement lorsque les candidats sont annoncés officiellement. Cette période se caractérise par l’organisation de vives campagnes politiques par les candidats ou les partis politiques.^[i]

Cette période est critique dans le cadre d’élections démocratiques et repose sur les droits fondamentaux de liberté d’expression, d’association, de réunion pacifique et de mouvement. L’importance des campagnes électorales est reconnue par le droit international:

La libre communication d’informations et d’idées entre les candidats et leurs partisans est reconnue comme nécessaire par le droit international, tout comme l’est le droit pour les candidats, les partis et leurs partisans d’être en mesure de débattre des affaires publiques, de se critiquer et de s’opposer les uns aux autres, de publier des informations politiques et de promouvoir des idées politiques. De plus, les électeurs ont le droit d’avoir accès à des informations au sujet des candidats pour qui ils pourront voter. [ii]

Cela étant dit, il est important de reconnaître que l’État puisse, dans certaines circonstances bien précises, restreindre les candidats et leurs partisans, ainsi que limiter leurs droits d’expression, notamment, lorsque des messages visent à détruire ou à miner d’autres droits établis ou quand ils incitent à la haine nationale, raciale ou religieuse, et leurs droits d’association et de réunion, par exemple, pour des raisons de sécurité nationale, de sécurité

publique, d'ordre public, de santé ou de morale publique ou de protection des droits et libertés des autres.[iii] On doit garantir que les restrictions sont prévues par la loi, raisonnables dans une société démocratique, appliquées uniformément et que le droit de contester ces décisions devant les tribunaux ou un autre organisme indépendant et dans des délais raisonnables existe.

Les éléments importants de la campagne électorale sont analysés ci-dessous.

i. Les acteurs de la campagne électorale

Au sens strict, les campagnes électorales peuvent uniquement être menées par des partis politiques établis en vertu de la loi et par des candidats officiellement inscrits. Néanmoins, d'autres organisations comme les syndicats, les représentants du patronat, les groupes de citoyens, les médias et même les célébrités n'ayant rien à voir avec la politique expriment souvent publiquement leur appui à un candidat ou à un autre, encouragent le public à voter pour cette personne et s'engagent par le fait même dans les activités de la campagne électorale. Dans les systèmes démocratiques, au chapitre de la liberté d'expression, il n'est pas possible d'imposer des restrictions qui auraient comme effet d'empêcher ces groupes ou ces personnes de faire des déclarations publiques, particulièrement sachant qu'on invite les citoyens à exprimer leurs opinions durant les élections. Cependant, des dispositions juridiques réglementent la conduite des candidats et des partis politiques lors des campagnes électorales, ce qui comprend notamment le fait que certains acteurs électoraux reçoivent du financement public ou des avantages afin de couvrir les dépenses de leur campagne électorale.

Le cadre législatif devrait aussi assurer que les activités de campagne électorale ne sont pas effectuées par des personnes qui, en raison de leur position professionnelle ou politique, pourraient influencer les électeurs d'une manière qui contreviendrait aux principes éthiques d'équité. En outre, les membres des institutions et des organismes qui sont impliqués dans le processus électoral (les membres des entités administratives, la magistrature, etc.) ou qui peuvent influencer l'opinion des électeurs de manière indue (l'armée et la police) devraient aussi demeurer neutres et ne pas avoir le droit de poser le moindre geste relié à la campagne électorale. Ces restrictions posées aux droits fondamentaux peuvent se justifier juridiquement, pourvu qu'elles soient exprimées et établies correctement dans la Constitution ou dans la législation et qu'elles visent à assurer la conduite d'élections parfaitement démocratiques. Par conséquent, la violation de ces règles devrait résulter en des sanctions criminelles, disciplinaires ou électorales.

ii. Échéanciers

Les campagnes électorales mettent en scène des candidats ou des partis officiellement déclarés et ont généralement une durée préétablie. Normalement, la campagne électorale débute lorsque les autorités compétentes le déclarent et se termine la veille du jour du scrutin. Les lois électorales visent ainsi à empêcher que soient commis des actes de campagne en dehors des périodes de campagne, ce qui comprend la diffusion de publicités politiques. La durée des campagnes électorales varie souvent entre deux et quatre semaines; il y a cependant des cas plus rares où elle est plus longue. C'est notamment le

cas du Mexique où la période de campagne des élections présidentielles dure plus de quatre mois, ce qui entraîne, entre autres choses, des dépenses de campagne électorale excessives.

En fait, les interdictions sont plus problématiques pour les périodes précédant la déclaration formelle des candidatures, dès l'annonce des élections. Dans ce cas, les règles proscrivant les interdictions entrent en conflit avec la liberté d'expression ainsi qu'avec les fonctions constitutionnelles des partis politiques. Conséquemment, dans les pays où de telles interdictions sont explicites, ces règles sont habituellement interprétées de manière extrêmement ciblée et concernent principalement l'interdiction de solliciter des votes, et non les autres activités de campagne qui ne sont pas assimilables à de la sollicitation de vote formelle.

Le cadre juridique prévoit habituellement une « période de réflexion », laquelle consiste en l'interdiction de toute activité de campagne au moins 24 heures (dans certains cas, plusieurs jours) avant l'ouverture des bureaux de vote. L'objectif de cette période est d'interrompre les activités de campagne au moment où les opérations de vote majeures débutent pour ainsi permettre aux électeurs de réfléchir et de prendre une décision concernant leur vote. L'un des éléments les plus importants pour tenir des élections libres et justes est que la campagne électorale respecte les règles mentionnées précédemment, ce qui permet d'assurer que les préférences librement formées des électeurs s'expriment le jour du vote. Le degré d'égalité des chances pour tous les candidats et le degré de neutralité du gouvernement dans les campagnes électorales dépend largement du niveau de développement démocratique de chaque pays et, ultimement, des mécanismes de protection des droits fondamentaux et de la séparation des pouvoirs.

Dans les cas extrêmes où la succession au pouvoir est en jeu, il arrive souvent que les mécanismes des pouvoirs publics soient utilisés au bénéfice de ceux qui les détiennent. C'est la raison pour laquelle l'accent devrait être mis sur le rôle des organismes électoraux et sur le système judiciaire afin d'assurer la complète mise en application du concept d'égalité des chances.

Pour résumer, les élections sont un moyen de convertir la volonté populaire en gouvernement représentatif. Afin d'atteindre cet objectif, il est nécessaire que tous les partis et candidats soient libres de transmettre leurs messages politiques aux électeurs, c'est-à-dire d'aborder des questions politiques et de proposer des solutions durant la période de campagne électorale. Cette période doit être clairement définie: elle débute après la déclaration des partis et des candidats et se termine avant le jour du vote.

iii. Soutien « en nature » pour les campagnes politiques

L'État appuie souvent les campagnes électorales des candidats et des partis politiques de différentes manières afin de les aider à faire campagne sur des bases équitables et parce que l'État a à cœur de ne pas faire gaspiller les ressources des partis politiques. Ainsi, le cadre juridique devrait contenir des dispositions non seulement en ce qui a trait au financement public des partis politiques, mais également concernant les plafonds des dépenses électorales. Ces aspects seront examinés dans une section ultérieure. L'État peut

fournir différentes formes de soutien « en nature » pour les campagnes politiques, mais il doit s'assurer qu'« aucun parti ou candidat, particulièrement le parti au pouvoir, n'est favorisé financièrement ou de toute autre manière en raison de la disponibilité et de l'utilisation des ressources de l'État. »[iv]

Le soutien « en nature » pour les campagnes électorales des partis et des candidats inclut généralement les éléments suivants:

1. Ressources publiques humaines et matérielles

Le cadre juridique devrait spécifier clairement que les ressources publiques ne peuvent pas être employées d'une manière qui ferait pencher la campagne en faveur de l'un ou l'autre des candidats ou des partis politiques.

Les espaces publics et les immeubles, par exemple, peuvent souvent être utilisés aux fins des activités de campagne et pour l'installation d'affiches ou de pancartes électorales. Toutefois, l'équité d'une campagne sera minée si les ressources de l'État comme les édifices publics sont utilisées pour des événements de campagne de manière déraisonnable pour favoriser un candidat ou un parti politique.[v] D'un point de vue démocratique, cet espace devrait être alloué de manière équitable ou selon des critères préétablis qui soient raisonnables et objectifs, par exemple, proportionnellement aux votes obtenus par le parti lors des dernières élections. La même approche devrait s'appliquer aux autres ressources matérielles comme les véhicules et les espaces de bureaux là où il est permis d'utiliser ces ressources. Ces opérations devraient être effectuées ou supervisées par les organismes de gestion électorale afin d'assurer l'égalité des chances pour tous les candidats et tous les partis.

Sur le plan des ressources humaines, le cadre juridique devrait spécifier clairement le degré jusqu'auquel les fonctionnaires peuvent participer dans la campagne politique et exiger au minimum une séparation complète des rôles de fonctionnaire et de partisan d'une campagne politique. Les fonctionnaires devraient également être protégés de l'intimidation ou de la coercition qu'ils pourraient subir pour qu'ils soutiennent un candidat ou un parti en particulier et qui s'exposent à perdre leur emploi s'ils n'obtempèrent pas. [vi]

L'interdiction de l'utilisation des ressources publiques en tant que contribution politique, exception faite des programmes de financement politique direct, représente une tendance mondiale alors que 94 des 110 pays pour lesquels des données sont disponibles l'interdisent, quoique l'efficacité de cette interdiction mériterait d'être étudiée plus en profondeur.[vii]

2. Temps d'antenne sur les médias d'État

L'allocation de temps d'antenne est très importante sachant que les campagnes électorales sont de plus en plus menées par le truchement des médias. Par conséquent, il est essentiel que l'allocation du temps d'antenne sur les médias d'État fasse partie du cadre juridique. Lorsqu'on inclut cette question dans le cadre juridique, il faut respecter les principes suivants en ce qui concerne les médias contrôlés par l'État:

- Temps d'antenne gratuit pour tous les candidats;
- La neutralité des médias, ce qui devrait idéalement couvrir non seulement le temps d'antenne réservé aux candidats, mais aussi tous les autres programmes. L'organisme de gestion électorale devrait être responsables de surveiller l'équité de la couverture;
- Le pluralisme politique, afin qu'aucun candidat ne soit exclu des médias;
- L'interdiction du temps d'antenne payé qui n'est pas dédié aux émissions d'information, ou du moins, l'existence de limites strictes sur la question;
- L'allocation de temps d'antenne selon des critères préétablis et objectifs.

Dans le monde, 69 % des pays, dont plusieurs en Afrique, fournissent aux partis politiques un accès gratuit ou subventionné aux médias.[viii]

En ce qui concerne les médias privés, la législation électorale contient habituellement deux types de dispositions. Le premier type s'occupe des candidats et établit généralement une limite concernant les sommes qui peuvent être investies pour ce genre d'activité. Le deuxième s'intéresse aux médias et interdit la discrimination en ce qui concerne les tarifs ainsi que l'exclusion de certains candidats de l'accès à la publicité politique.

3. Accès à un exemplaire de la plus récente liste électorale

Une autre forme de contribution publique ou de méthode indirecte de financement public est de fournir aux candidats un exemplaire du recensement ou de la plus récente liste électorale, et ce, avec le double objectif de permettre aux partis de mener une campagne personnalisée et également de suivre et de gérer la participation des électeurs au vote. Dans certains pays, la protection des précieuses données personnelles de recensement devant uniquement être utilisées à des fins autorisées est devenue problématique. En effet, on a vu des cas de fabrication de candidatures par des groupes économiques organisés dans le seul but d'obtenir ces documents remplis de données précieuses. Les mesures de régulation visant à contrer ces pratiques ont pris la forme, d'une part, d'une pénalisation de l'utilisation de ce genre de documents pour des fins autres qu'électorales et, d'autre part, de règles en matière de conservation des archives au sujet des informations obtenues par chacun des groupes politiques. Ainsi, les personnes ou les groupes qui emploient ces données à des fins commerciales peuvent être retracés plus facilement et forcés de rendre des comptes.

4. Envois postaux électoraux

En plus du soutien public cité précédemment, les partis politiques et les candidats peuvent souvent envoyer de la publicité électorale ou imprimer des bulletins de vote à très faible coût ou même gratuitement. Dans certains cas, les partis politiques et les candidats peuvent se faire rembourser les frais d'impression de matériel de campagne électorale en se voyant attribuer une somme d'argent pour chaque commande.

5. Autres garanties juridiques

La campagne électorale est limitée à une période relativement courte. Cela signifie que tout différend d'ordre juridique apparaissant entre des candidats doit rapidement connaître un règlement définitif à défaut de quoi le processus électoral s'en trouverait ébranlé. Il s'agit de la principale raison pour laquelle les grands pouvoirs décisionnels sont attribués à l'organisme de gestion électorale et qui explique qu'on établit des procédures accélérées de règlement judiciaire de différends. Cela étant dit, le dernier contrôle sur ces décisions pose un nouveau problème; l'impossibilité de révision judiciaire constitue une exception à la structure traditionnelle du contrôle judiciaire et même au principe de séparation des pouvoirs. Cependant, afin d'être efficaces, les appels devraient être réglés à l'intérieur de courts délais.

iv. Liberté de faire campagne

« Faire campagne dans le cadre d'élections en bonne et due forme exige que soient respectés les droits et libertés pertinents, par exemple, la liberté d'expression, d'association et de mouvement » [ix] Pour rendre effectifs ces principes internationaux, le cadre juridique national doit établir le droit de faire campagne de manière ouverte et libre. [x]

Il est essentiel que « le cadre juridique définisse en langage clair quel type de conduite et de comportement est interdit durant la campagne électorale » [xi] L'objectif n'est pas de limiter les droits d'expression, d'association ou de réunion pacifique, mais plutôt d'empêcher les comportements qui pourraient nuire à ces libertés fondamentales qui sont inscrites dans le droit international. Parfois, en appui à la loi, les codes de conduite sont élaborés par des acteurs politiques souvent avec le soutien de l'organisme de gestion électorale. Cependant, tout comme la législation, les dispositions et les codes de conduite « ne devraient pas être inutilement restrictifs et devraient fournir l'occasion de faire campagne de manière active, ouverte et sans interférence. » [xii]

L'application active des lois est parfois nécessaire pour garantir autant le droit à faire campagne que la mise en application de restrictions raisonnables dans certains cas, par exemple lorsque des manifestations tournent à l'émeute. Cependant, « bien que les autorités soient responsables de garantir un environnement sûr pour mener des activités de campagne, on ne devrait pas abuser des questions de sécurité en les employant comme justification pour réduire les libertés fondamentales.» [xiii] La première mission des agences d'application de la loi devrait être d'agir de manière politiquement neutre et de protéger les citoyens d'actes de violence, d'intimidation et de coercition reliés aux élections.[xiv] Des procédures de recours efficaces et rapides devraient être disponibles là où les droits sont bafoués et là où des restrictions déraisonnables sont appliquées. [xv]

En appui aux sanctions juridiques et aux mécanismes d'application des lois, il est préférable que le cadre juridique fournisse également des mécanismes plus flexibles comme un comité consultatif coordonné par l'organisme de gestion électorale et permettant « aux acteurs concernés d'échanger leurs points de vue les uns avec les autres et de soumettre leurs plaintes en ce qui concerne les violations des dispositions ou des codes

de conduite en matière de campagne électorale, et ce, afin d'élaborer une approche commune pour résoudre ces problèmes et pour limiter la violence liée aux élections. » [xvi]

[i] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 18.

[ii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 36.

[iii] Ibid., p. 36.

[iv] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 56.

[v] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 52.

[vi] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 62.

[vii] International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, Edited by Magnus Ohman (Sweden: Trydells Forum, 2012), p. 10.

[viii] Ibid., p. 10.

[ix] DRI and The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 54.

[x] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 51.

[xi] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 56.

[xii] Ibid., p. 56.

[xiii] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 61.

[xiv] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 52.

[xv] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 61.

[xvi] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 57.

6.13 Financement politique

L'un des aspects où l'importance des contrôles publics pour encourager l'égalité des chances se reflète le plus clairement dans la législation électorale est celui du financement des campagnes électorales. En effet, le financement politique est une question vitale pour la démocratie, la gouvernance et le développement. Quelles que soient la qualité des élections, l'implication de la société civile, la compétitivité des partis politiques et la responsabilité des autorités, le rôle de l'argent en politique influence indéniablement la qualité de la démocratie et de la gouvernance. [i]

Parmi d'autres publications, *Political Finance Regulation: The Global Experience*. International Foundation for Electoral Systems (IFES 2009) et *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*. (International IDEA 2012) constituent d'excellentes ressources pour aller plus en profondeur à partir du présent texte couvrant un sujet très large, complexe et changeant.

i. Financement des partis politiques et des candidats

Les élections multipartites sont caractéristiques des élections démocratiques et il va sans dire qu'afin que les partis politiques et les candidats présentent une variété d'options aux électeurs, ces entités politiques doivent disposer d'un financement adéquat pour leurs campagnes électorales et leurs activités annuelles. [ii] Le financement privé et le financement public sont deux méthodes pour obtenir ce financement.

1. Contributions privées

Les contributions privées représentent un moyen légitime de financer les dépenses opérationnelles et de campagne des partis politiques et des candidats, cependant, la préoccupation du public est que « le financement de campagne peut s'accompagner de liens qui attachent le parti ou le candidat au donateur. Pour empêcher que le financement légitime de campagne passe de l'autre côté, c'est-à-dire qu'il devienne une méthode illégitime d'influence, certaines mesures de régulation sont nécessaires. »[iii]

Les principales sources de financement privé sont:

- Les frais d'adhésion;
- Les dons aux partis politiques ou aux candidats versés par des individus;
- Le financement provenant des institutions comme les grandes entreprises, les syndicats, etc.;
- Les contributions « en nature » effectuées par des partisans. [iv]

Il est plutôt courant d'établir des restrictions sur le financement privé des entités politiques. Ces restrictions peuvent concerner à la fois la source et la somme des contributions. Cependant, il est à noter que « toute limite posée aux dépenses de campagne électorale et aux activités de financement ne devrait pas être stricte au point d'empêcher les candidats d'être en mesure de payer les dépenses de base qu'occasionne une campagne électorale. » [v] La même logique s'applique aux partis politiques. Les candidats et les partis politiques doivent être en mesure de communiquer efficacement avec l'électorat; cela est aussi important pour le libre choix des électeurs que pour les entités politiques elles-mêmes.

En ce qui concerne les montants, des limites raisonnables aux contributions privées sont souvent prévues dans le cadre juridique. Cependant, ce que l'on considère comme «raisonnable» dépend largement du contexte dans lequel l'élection a lieu et « du type

d'élections et des caractéristiques propres au pays, comme la géographie, la démographie et le coût relatif d'accès aux médias et d'achat du matériel de campagne. » [vi] Toutefois, bien que plus courant en Europe, 55 % des pays ne posent pas de limites aux montants des contributions qui peuvent être versées aux partis politiques ou aux candidats. [vii]

Les restrictions qui concernent la source de la contribution peuvent inclure l'interdiction de recevoir des dons d'entités publiques ou parapubliques, ainsi que d'États, d'organisations, d'entreprises et d'individus étrangers. Certaines dispositions juridiques contiennent des règles plus strictes, par exemple l'interdiction de recevoir des dons de groupes religieux. De même, les dons anonymes ou provenant de sources inconnues sont souvent interdits ou limités à de très petits montants.

L'interdiction de recevoir des dons provenant de l'étranger est pratique courante dans le monde. Dans le cas des partis politiques, 68 % des pays, et dans le cas des candidats, 51 % des pays interdisent les dons provenant de sources étrangères.[viii] Seulement 22 % des pays interdisent les contributions des entreprises. [ix]

Une variation en ce qui a trait à la restriction sur la source des contributions privées se retrouve dans les systèmes qui interdisent les contributions effectuées directement aux entités politiques et qui mettent plutôt les contributions en commun pour mieux les redistribuer parmi les acteurs électoraux selon une formule préétablie. Dans les faits, le donateur se retrouve donc à contribuer au destinataire de son choix, mais également à ses compétiteurs. Pour cette raison, un tel système doit être étudié avec soin afin de déterminer s'il s'agit d'une violation des droits d'association et d'expression du contributeur. [x] Les contributions devraient être dévoilées publiquement.

2. Financement public

Le financement public des partis politiques et des candidats peut prendre différentes formes. Par exemple, la section précédente concernant la campagne électorale présentait la question de la mise à la disposition des ressources de l'État au bénéfice des candidats et des partis politiques. Dans d'autres pays, le financement public des partis politiques et des candidats est direct; il est par exemple effectué sous la forme d'un versement annuel. Un autre exemple de financement public est le remboursement partiel des dépenses de campagne des partis politiques et des candidats, habituellement lorsqu'un candidat ou un parti politique reçoit un certain niveau d'appui aux élections. Dans d'autres cas, le financement indirect de l'État peut se traduire par la remise de reçus à des fins fiscales afin d'encourager le versement de contributions politiques privées.

Dans de nombreux pays où cela est en vigueur, le financement public annuel pour l'administration des activités courantes des partis politiques représente souvent plus de la moitié des budgets annuels des partis.

Généralement, lorsqu'il y a financement public « l'objectif est de promouvoir le rôle positif que jouent les partis politiques et d'aider à limiter certains excès que provoque la présence de l'argent en politique. » [xi] Par conséquent, le fait de prévoir à l'intérieur du

cadre juridique le financement de campagne électorale des partis politiques et des candidats représente une pratique acceptable.

Parmi les résultats positifs que l'on associe au financement public, notons: une capacité accrue à communiquer, ce qui se traduit par un électorat mieux informé, une compétition électorale plus équitable, une institutionnalisation accrue des partis politiques, une réduction de la corruption et de la place de l'argent en général et, finalement, une influence des attitudes des partis en ce qui concerne des questions telles que la transparence et l'égalité des sexes. À l'inverse, on y associe les inconvénients suivants: l'éloignement entre les partis et le peuple, l'incapacité du système démocratique à s'ajuster aux nouvelles tendances en matière de soutien, la consolidation des positions des partis au pouvoir et l'impopularité du financement public direct. [xii]

Les premiers cas de financement public des partis politiques sont apparus en Uruguay, au Costa Rica et en Argentine, respectivement en 1928, 1954 et 1959, et en Europe (Allemagne de l'Ouest) en 1959. [xiii] Des 175 pays pluripartistes pour lesquels des données sur le financement public direct sont disponibles, 58 % possèdent des dispositions juridiques prévoyant le financement public direct aux partis politiques sous une forme ou une autre. [xiv]

Pour satisfaire aux normes internationales, le financement public devrait être déterminé en fonction d'objectifs préétablis et de critères raisonnables qui se traduiront en un financement équitable des entités politiques et qui devront être appliqués de manière non discriminatoire. [xv] Souvent, ces critères visant l'allocation de financement public direct se fondent sur un pourcentage des dépenses réelles de campagne, sur un pourcentage des votes reçus lors de l'élection précédente ou sur le nombre de sièges occupés par chacun des partis à l'assemblée législative. [xvi]

Là où il existe un régime de financement public, il est primordial que les critères encadrant l'équité de la répartition et que les définitions clés, comme celle de « dépenses de campagne » s'il existe un programme de remboursement, soient clairement établis dans le cadre juridique et que le cadre soit ensuite appliqué équitablement et sans discrimination. Dans le monde, 116 pays accordent un financement public direct aux partis politiques, incluant la vaste majorité (86 %) des pays européens. [xvii]

En somme, « la notion de financement public véhicule une approche positive en ce qui concerne le soutien apporté aux acteurs politiques tout en contrant les effets pervers que le financement public peut présenter. » [xviii]

ii. Plafonds aux dépenses de campagnes

Le contrôle des dépenses électorales effectuées par des partis politiques et des candidats est courant dans plusieurs pays et sert d'abord à favoriser la compétitivité des élections. Plus précisément, « les limites aux dépenses de campagne et de fonctionnement des partis politiques sont établies pour éviter des augmentations excessives du coût de la politique, pour limiter les inégalités entre les partis et pour réduire la portée de l'influence induite et de

la corruption. » [xix] Dans d'autres pays, les limites de dépenses sont perçues « comme des restrictions inconstitutionnelles aux droits fondamentaux de liberté de parole et d'expression. » [xx] Ainsi, les plafonds de dépense « contribuent au conflit entre deux principes fondamentaux des démocraties libérales modernes, à savoir le besoin de protéger l'équité politique et le besoin de protéger la liberté politique. » [xxi] Néanmoins, le Conseil des droits de l'homme (CDH) reconnaît que des « limites raisonnables » en ce qui a trait aux dépenses électorales peuvent être fondées, dans l'optique de garantir que le libre choix des électeurs n'est pas déformé par des dépenses disproportionnées entre les candidats ou les partis. [xxii]

Les premiers cas de limites posées aux dépenses de campagne électorale sont apparus au Royaume-Uni à la fin du 19^e siècle, mais on retrouve aujourd'hui ce genre de mesures dans plusieurs pays. L'objectif principal est de limiter le coût démesuré des campagnes électorales dans le contexte de nombreux scandales liés au financement douteux des partis politiques. D'un côté, pour participer à des élections démocratiques, la limite doit être assez élevée pour permettre une communication efficace avec les électeurs, mais de l'autre, à l'excès, « il n'existe pas de norme minimale qui stipule que les acteurs électoraux soient en mesure d'acheter une élection. » [xxiii]

De plus, les plafonds des dépenses de campagne visent à empêcher les partis politiques disposant de grandes ressources financières de dominer les campagnes électorales et d'assurer leur succès par l'intermédiaire de dépenses élevées, marginalisant du même coup les petits partis politiques.

En réalité, la combinaison de ces règles peut être perçue comme une auto-limitation des grands partis politiques, plutôt que comme une manière de permettre la participation des partis politiques disposant de ressources financières limitées.

Malgré les meilleures intentions en matière de réglementation de cette question dans le cadre juridique, l'expérience montre également que l'imposition de limites déraisonnablement basses, comme c'est le cas pour les élections présidentielles en Russie, peut conduire au financement illégal des partis politiques. C'est donc le facteur dont il faut tenir compte lorsqu'on règle cette question.

Un autre aspect relié aux limitations des dépenses est la question du financement « par des tiers », c'est-à-dire par des personnes ou des groupes qui ne font pas partie de la campagne politique, mais qui peuvent néanmoins dépenser de l'argent pour promouvoir un candidat ou un parti politique, ou encore pour leur nuire. Lorsqu'il est question de limites de dépenses, on devrait se questionner à savoir si les « tierces parties » devraient aussi faire l'objet de limites dans le cadre juridique afin de prévenir l'apparition de situations déséquilibrées où les dépenses des entités politiques sont limitées, mais celles des tiers, qui visent à faire gagner ou perdre des candidats ou des partis politiques, sont illimitées. Il n'est pas nécessairement simple d'accomplir une telle entreprise comme le montre cet exemple aux États-Unis: dans l'affaire *Citizens United c. Federal Election Commission* (2010), la Cour Suprême a maintenu que les garanties constitutionnelles sur la liberté de

parole interdisent au gouvernement de restreindre les dépenses politiques indépendantes des entreprises et des syndicats.

Un autre moyen indirect, mais très efficace, de limiter les dépenses de campagnes électorales est de réduire la période de campagne électorale, ce qui s'inscrit dans la nouvelle réalité des médias de masse. Une campagne électorale de deux semaines devrait être considérée comme un minimum.

Lorsque des limites sont posées aux dépenses de campagne, il est absolument crucial qu'une définition claire et détaillée du concept de dépenses électorales fasse partie du cadre juridique. La pratique montre qu'il est également important de donner à l'organisme de gestion électorale un pouvoir réglementaire ou interprétatif en ce qui concerne ce que l'on considère comme une dépense de campagne, étant donné que les techniques comme les exigences en matière de campagne électorale sont en constante évolution. Par conséquent, la définition doit être efficace afin que les limitations soient elles aussi efficaces et que tous les acteurs politiques soient bien au courant des règles du jeu.

Dans le monde, seulement 29 % des pays limitent les dépenses des partis politiques, et ce, bien que les dépenses des candidats soient limitées dans 44 % des pays. [xxiv]

iii. Divulgence et rapports

La divulgation, ou autrement dit, la transparence, est un autre élément faisant partie des questions financières en politique. En fait, on peut affirmer que la transparence est l'élément clé de la réglementation parce qu'une divulgation efficace est nécessaire au bon fonctionnement de chacun des autres mécanismes réglementaires. [xxv]

La notion de transparence est codifiée dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) qui appelle tous les pays à s'efforcer d'« améliorer la transparence quant au financement des candidatures pour les postes d'élus et, le cas échéant, pour le financement des partis politiques » (article 7(3)).[xxvi] La CNUCC a été adoptée par l'Assemblée générale en 2003 et est entrée en vigueur en 2005 et cent quarante États en sont signataires.

Le cadre juridique devrait prévoir la divulgation périodique des contributions et des autres revenus, ainsi que des dépenses puisque « les limites légitimement posées aux dépenses de campagne électorale sont inutiles en l'absence d'exigences en matière de divulgation et de communication de rapports. » [xxvii]

Dans le monde, 88 % des pays reçoivent certaines informations financières des partis politiques ou des candidats, mais seulement 53 % exigent que les partis politiques et les candidats leur communiquent de l'information financière, ce qui indique une faille potentielle.[xxviii] Pour renchérir au sujet du risque de divulgation insuffisante, un écart entre les règles formelles et l'application réelle peuvent conduire, de fait, à un manque de surveillance encore plus élevé. [xxix]

Les rapports de divulgation financière devraient être archivés par l'autorité de surveillance du financement politique établie à ces fins selon le cadre juridique. Une fois ces rapports archivés, on devrait s'efforcer de les rendre disponibles au public de manière concrète. Toutefois, dans plus de 25 % des pays où l'on exige que les partis politiques ou les candidats divulguent des informations, on n'exige pas que ces données soient rendues publiques. [xxx]

La vérification de rapports de divulgation de renseignements financiers est une pratique courante dans certains pays, ce qui ajoute de la crédibilité à ces rapports.

Bien que des approches et des thèmes communs émergent, le contexte propre à chaque État et la divergence des objectifs normatifs mènent à conclure qu'« il n'existe pas de système de divulgation de renseignements financiers parfait. » [xxxi]

iv. Surveillance et application des règlements

Les approches en matière de surveillance et d'application des règlements varient selon les pays, mais il existe un certain consensus sur des questions fondamentales, par exemple « l'indépendance des autorités de surveillance du financement politique, le bien-fondé des sanctions, la surveillance des dépenses électorales et des partis politiques et l'à-propos d'un cadre juridique clairement défini. » [xxxii]

L'autorité responsable, en vertu du cadre juridique, de l'application des règles en matière de financement politique peut être l'organisme de gestion électorale ou encore un comité ou une commission relevant du pouvoir judiciaire du gouvernement. Au niveau mondial, il n'est pas rare (jusqu'à 25 % des cas) que les pays ne mandatent pas formellement une agence de surveiller les rapports financiers ou pour enquêter sur d'éventuelles violations des lois en matière de financement politique. [xxxiii] This, plus other dynamics, leads to the observation that, often there are too many laws and too little enforcement.[xxxiv] Bien que les décisions sur la question de poursuivre en justice ou non doivent se fonder uniquement sur la preuve disponible, « en même temps, le fait de ne pas punir les infractions électorales peut miner la confiance de la population envers les élections et encourager la perpétration de nouveaux délits.» [xxxv]

En ce qui concerne l'application des lois, des sanctions civiles et des peines criminelles devraient être clairement prévues dans le cadre juridique en cas de non-respect des règles mentionnées précédemment et ces sanctions devraient être proportionnelles à la gravité du délit. [xxxvi] Il existe également la possibilité d'annuler une candidature ou l'élection du candidat concerné, cela pouvant s'assortir d'un retrait du droit de participer aux élections dans le futur. Finalement, le cadre juridique peut prévoir d'autres responsabilités civiles et criminelles et, dans des cas moins graves, une réduction proportionnelle du financement public. La réglementation financière des partis politiques et des candidats « est une question pour laquelle l'applicabilité est fondamentale à la crédibilité de l'effort mis à combattre la corruption politique. » [xxxvii]

Pour conclure, l'argent en politique, ainsi que la reconnaissance du fait que cette question devrait être abordée d'une manière ou d'une autre dans le cadre juridique, est remarquablement universelle. Une étude de portée mondiale publiée par International IDEA en 2012 a démontré que tous les pays disposent d'une certaine réglementation en ce qui concerne le rôle de l'argent en politique. [xxxviii] Par contre, la nature et les objectifs de ces réglementations, comme on peut s'y attendre, varient considérablement et « la communauté internationale n'est pas encore arrivée à définir des normes plus détaillées. C'est ce qui explique que malgré l'importance de l'argent en politique, il demeure difficile d'établir un indicateur légitime et de portée mondiale pour évaluer les pratiques financières. » [xxxix] Cependant, il est nécessaire de garder en tête que la réglementation vise essentiellement à encourager la saine démocratie multipartite et que « la réglementation ne doit pas nuire à la saine compétition. » [xl]

On observe aussi que « l'expérience aux quatre coins du monde indique également clairement que la réglementation et la surveillance effectuée par les agences gouvernementales ne sont pas suffisantes; en effet, une société civile active et des médias vigilants sont nécessaires si l'on désire parvenir à une supervision efficace. » [xli]

[i] International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (United States of America: IFES, 2009), p. 13.

[ii] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 65.

[iii] Commission européenne et NEEDS, *Compendium*, p. 12.

[iv] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 67.

[v] OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 61.

[vi] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 32.

[vii] International IDEA, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, p. 10.

[viii] *Ibid.*, p. 10.

[ix] *Ibid.*, p. 10.

[x] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 22.

[xi] Magnus Öhman, 'Public Funding of Political Parties and Election Campaigns.' In International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Political Finance Regulation: The Global Experience* (United States of America: IFES, 2009), p. 57.

[xii] *Ibid.*, p. 73-74.

[xiii] *Ibid.*, p. 57.

[xiv] *Ibid.* p. 59.

[xv] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 66.

[xvi] Ibid., p. 66.

[xvii] International IDEA, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, p. 10.

[xviii] Magnus Öhman, 'Public Funding of Political Parties and Election Campaigns', p. 77.

[xix] Marcin Walecki, 'Practical Solutions for Spending Limits.' In International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (United States of America: IFES, 2009), p. 46.

[xx] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 68.

[xxi] Marcin Walecki, 'Practical Solutions for Spending Limits', p. 47.

[xxii] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 37.

[xxiii] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 22.

[xxiv] International IDEA, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, p. 10.

[xxv] Magnus Öhman & Jack Santucci, 'Practical Solutions for the Disclosure of Campaign and Political Party Finance.' In International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (United States of America: IFES, 2009), p. 27.

[xxvi] IFES, *Political Finance Regulation: The Global Experience*, p. 13.

[xxvii] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 22.

[xxviii] International IDEA, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, p. 10.

[xxix] IFES, *Political Finance Regulation: The Global Experience*, p. 13.

[xxx] International IDEA, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, p. 11.

[xxxi] Magnus Öhman & Jack Santucci, 'Practical Solutions for the Disclosure of Campaign and Political Party Finance.', p. 41.

[xxxii] Hani Zainulbhai, 'Practical Solutions for Political Finance Enforcement and Oversight.' In International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (United States of America: IFES, 2009), p. 98.

[xxxiii] International IDEA, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, p. 10.

[xxxiv] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 68.

[xxxv] Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 60.

[xxxvi] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 67.

[xxxvii] ACE Electoral Knowledge Network, *Encyclopaedia. Parties and Candidates Financial Regulations*, Website.

[xxxviii] International IDEA, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, p. 11.

[xxxix] Pippa Norris, 'Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions,' Faculty Research Working Paper Series (Harvard Kennedy School, March 16 2012), p. 5.

[xl] IFES, *Political Finance Regulation: The Global Experience*, p. 16.

[xli] *Ibid.*, p. 13.

6.14 Intégrité électorale

En termes généraux, l'«intégrité électorale» réfère aux « normes et principes internationalement reconnus qui s'appliquent universellement à tous les pays du monde, d'un bout à l'autre du cycle électoral, y inclus lors de la période préélectorale, de la campagne électorale, du jour du vote et de ses lendemains. » [i] Cette définition met en lumière un certain nombre de notions qui se retrouvent un peu partout dans le sujet du cadre juridique de l'encyclopédie, à savoir, le fait qu'aucun pays ne peut exporter son cadre juridique à un autre pays étant donné que le contexte joue un rôle important dans l'application des normes internationales et le fait que les élections doivent être considérées comme englobant toutes les composantes du cycle électoral et pas uniquement le jour de l'élection ou la période de campagne électorale. Cela étant, l'intégrité électorale représente un devoir que l'on doit continuellement s'efforcer d'accomplir.

L'intégrité électorale est étroitement liée à l'intégrité et à la responsabilité morale de la part des divers acteurs politiques, fonctionnaires électoraux et façonneurs d'opinion publique agissant ensemble afin d'obtenir des élections libres et justes. De manière générale, comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Amérique latine, les valeurs et principes éthiques fondamentaux concernant la démocratie électorale sont garantis par divers systèmes juridiques et, par conséquent, les violations peuvent entraîner la responsabilité juridique. Cependant, il existe d'autres valeurs et principes éthiques qui, même s'ils ne sont pas nécessairement prescrits par la loi, gouvernement, ou devraient gouverner, les processus de transition et de consolidation démocratique. C'est particulièrement le cas en Amérique latine depuis une vingtaine d'années.

L'établissement et la consolidation d'un système démocratique exige un constant apprentissage et le renforcement des valeurs de participation, de stabilité, de pluralité et de paix, ainsi que l'exercice des droits et de la légalité, le déploiement de l'intérêt personnel et de l'autolimitation, la compétition, la coopération et la tolérance. Ce processus d'apprentissage mène à la reconnaissance des obligations et droits mutuels, à l'acceptation des valeurs de pluralité et de diversité, de même qu'à la renonciation aux principes dogmatiques et au manichéisme politique. Ce processus d'apprentissage conduit également à la formation de partis et de tendances politiques qui respectent la portée et les limites de

la saine compétition politique selon laquelle personne ne peut se placer au-dessus des lois ou invoquer certains privilèges au détriment de la majorité. Effectivement, les majorités qui se forment devraient toujours être perçues comme une partie, non comme un tout, et donc les droits des minorités doivent être pleinement respectés, y compris leur droit de devenir une majorité.

Un regard attentif au rôle de l'intégrité en politique amène à comprendre que non seulement les institutions électorales et les acteurs politiques (partis et candidats) devraient jouer un rôle éthique en reconnaissant pleinement les règles démocratiques, mais que les médias ont également une responsabilité éthique envers la société. Après tout, la société s'informe au sujet de la politique et juge la démocratie par l'intermédiaire de médias comme la radio, encore davantage par la télévision et, de plus en plus, par Internet.

La place des médias présente une dimension universelle et est confirmée dans toutes les démocraties modernes. Ainsi, les questions au sujet du rôle des médias en matière de démocratie et d'intégrité électorale ne sont pas des thèmes incohérents ou secondaires. En fait, réfléchir sur la relation qui unit les médias et le monde politique se révèle une tâche essentielle afin de consolider le changement démocratique et améliorer la qualité de la coexistence démocratique. On devrait sans aucun doute tenir compte de ces questions dans le cadre des instruments juridiques.

Le besoin d'établir des codes d'éthique ou des codes de conduite qui viendraient compléter les systèmes juridiques pertinents est apparu dans presque toutes les sphères d'activité humaine. Au niveau international, on trouve plusieurs initiatives collectives visant à empêcher l'usage impropre des professions, et ce, par l'implantation de codes de conduite et du principe d'application universelle, par diverses organisations internationales et associations professionnelles. En Amérique latine, plusieurs pays ont adopté des codes d'éthique ou de conduite en ce qui a trait aux processus électoraux:

- L'Argentine (applicable dans deux de ses provinces): le Code d'éthique des juges et des fonctionnaires judiciaires de Córdoba et le Code d'éthique de l'autorité judiciaire de Santa Fe, sachant que les requêtes en contestation d'élection dans les provinces argentines sont habituellement résolues par l'autorité judiciaire provinciale;
- Colombie: le Serment d'éthique, applicable au Registre national de l'état civil, organisme chargé de l'inscription électorale;
- Costa Rica: le Code d'éthique de l'autorité judiciaire et le Code d'éthique professionnel des avocats, sachant qu'en tant que complément aux fonctions pertinentes du Tribunal électoral du Costa Rica, lequel est autonome, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice a la compétence de protéger certains droits politiques et électoraux et de se prononcer sur d'autres questions constitutionnelles pertinentes;
- Guatemala: les Normes éthiques du pouvoir judiciaire de la République du Guatemala, sachant que la Cour suprême entend les contestations pour motif

- d'inconstitutionnalité contre les décisions rendues par le Tribunal électoral suprême, lequel organise les élections et résout les contentieux électoraux;
- Honduras: le Code d'éthique des fonctionnaires et fonctionnaires judiciaires, alors que la Cour suprême de justice entend également certaines contestations de décisions rendues par le Tribunal électoral suprême, lequel possède des pouvoirs administratifs et judiciaires à cet égard;
 - Mexique: le Code d'éthique du Pouvoir judiciaire fédéral et le Statut du service électoral professionnel et du personnel de l'Institut électoral fédéral;
 - Nicaragua: la Règlementation de l'éthique électorale;
 - Panama: le Code d'éthique du Tribunal électoral du Panama;
 - Pérou: les Principes démocratiques des fonctionnaires et des employés du Bureau national des processus électoraux;
 - Porto Rico (la Règlementation de l'éthique gouvernementale et les Normes d'éthiques judiciaires de la Cour suprême);
 - Vénézuéla: l'ébauche du Code d'éthique des juges du Vénézuéla et le Statut des juges ibéroaméricains approuvé lors du 6e Sommet ibéroaméricain des présidents des Cours et Tribunaux suprêmes; comme dans plusieurs pays de la région, sa compétence en matière d'élections prévaut sur les Cours suprêmes de chacun de pays ou les cours spécialisées correspondantes, comme en Argentine, au Brésil, au Mexique, au Paraguay et au Vénézuéla.

De même, les organisations internationales peuvent adopter des codes de conduite ou des codes d'éthique similaires. L'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) a adopté un Code d'éthique ainsi qu'un Code de conduite pour une observation électorale éthique. Le Code d'éthique d'International IDEA définit des « normes universelles minimales » en ce qui concerne « l'administration électorale et l'éthique professionnelle. » Le code de conduite quant à lui vise à systématiser les principes qui devraient guider la conduite des fonctionnaires électoraux. De plus, il établit des principes éthiques qui forment la base de l'administration électorale et visent à garantir autant l'apparence d'intégrité que la véritable intégrité du processus électoral. Ainsi, on indique que l'administration électorale devrait se conformer aux principes éthiques fondamentaux suivants: a) Respect des lois, b) Impartialité et neutralité, c) Transparence, d) Exactitude et e) Souci de l'électeur. En outre, mentionnons « le rôle indispensable de la confiance du public dans les élections démocratiques ». [ii] Le degré d'intégrité et de perception d'intégrité dans le processus électoral influe lourdement sur la confiance du public. De temps en temps, on peut s'attendre à ce que des contestations et des scandales fassent leur apparition. Cela vaut autant pour les pays en transition démocratique que pour les démocraties établies, bien que dans les démocraties établies, les contestations de l'intégrité électorale peuvent être moins dommageables que dans les démocraties moins bien établies où de telles contestations peuvent être plus corrosives et potentiellement déstabilisantes. [iii] Cela étant dit, il est certain que les démocraties établies peuvent aussi faire l'objet d'importantes contestations comme cela a été le cas avec le scandale du Watergate, par exemple.

En ce qui concerne les lois électorales, on devrait reconnaître et inclure les principes éthiques et réglementer de manière à contribuer à l'intégrité du processus électoral puisque « c'est seulement sur cette solide fondation que des élections légitimes peuvent être

construites et sans elle, les électeurs risquent de ne pas avoir confiance en leurs élus ou en leur gouvernement. » [iv]

[i] Pippa Norris, p. 4.

[ii] Patrick Merloe, *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections*, p. 21.

[iii] Pippa Norris, p. 7.

[iv] Georgetown University, Democracy and Governance Studies, *“The Chinese Electoral Framework Project.”* Website, Executive Summary.

6.15 Règlement des contentieux électoraux

Lors de périodes de compétition électorale, l'émergence de conflits est pratiquement inévitable. L'implantation de mécanismes efficaces de résolution de contentieux électoraux est par conséquent vitale parce que ces différends « ont le potentiel de miner l'intégrité du processus électoral et de mener à un conflit social, qu'il soit manifeste ou latent. » [1]

Selon la théorie juridico-électorale et la science politique, le « système de résolution des contentieux électoraux » constitue le système de recours par lequel chaque action ou procédure électorale peut être contestée juridiquement. Les recours juridiques liés aux questions électorales peuvent être déposés devant des agences judiciaires ou politiques. Ce genre de système vise à garantir des élections à la fois en règle et respectueuses des lois. La légalité des élections dépend de la réparation juridique de toute faute ou action électorale illégale commise. Par conséquent, l'objectif de ces systèmes est d'assurer une réelle protection et une application efficace des droits politiques de vote et d'éligibilité. Pour ce faire, le système garantit à tous les participants, qu'il s'agisse de partis politiques, de citoyens et de candidats, que le choix de l'électeur prévaudra. Le système aide à protéger certaines valeurs qui soutiennent chaque action électorale et chaque procédure électorale, selon les critères suivants:

- légalité,
- certitude,
- objectivité,
- impartialité,
- authenticité,
- clarté, et
- justice.

Le système dans sa totalité se fonde sur un principe transcendant: les agents judiciaires chargés de régler les controverses doivent être indépendants, impartiaux et compétents du point de vue technique afin d'en arriver à des règlements respectueux de la Constitution.

Le système de règlement des différends électoraux dans les démocraties modernes est fondamental afin de construire des systèmes politiques stables et un système juridique de tradition. La contribution de ce système à la protection des droits fondamentaux et au renforcement de la gouvernance démocratique de tout pays est incontestable. Le cadre juridique devrait donc énoncer clairement que chaque électeur, candidat et parti politique a le droit de déposer une plainte devant la commission ou le tribunal compétent, il devrait également exiger que cette entité rende une décision rapidement et prévoir le droit d'interjeter appel au tribunal de dernière instance. [ii]

Le système juridique devrait également assurer que le système de plainte est transparent, compréhensible et libre d'obstacles inutiles, par exemple, de coûts élevés. [iii] Le principe de transparence doit aussi s'appliquer dans le respect de l'exigence de confidentialité lors de l'enquête et de la prise de décision en interne. Toutefois, la divulgation d'informations concernant la progression globale est encouragée dans la limite du possible et, plus important encore, la décision finale devrait être rendue publique. [iv] Le règlement judiciaire des contentieux électoraux est devenu une caractéristique fondamentale de toute démocratie électorale, non seulement pour les pays en transition et en consolidation démocratique, mais également pour les pays dont les démocraties sont considérées comme avancées et matures.

D'un point de vue historique, la tendance initiale au sein du constitutionnalisme démocratique de doter les collèges électoraux parlementaires de tels pouvoirs autant en Europe qu'en Amérique a changé. Les controverses électorales sont maintenant l'affaire des institutions judiciaires.

Par exemple, en Amérique latine, la Cour électorale de l'Uruguay et la Cour électorale de certification du Chili ont été créées respectivement en 1924 et en 1925. Dans les décennies qui ont suivi la création de ces instances, particulièrement durant la deuxième moitié et le dernier quart du 20^e siècle lors de la soi-disant « troisième vague », d'autres pays dans cette région du monde ont suivi les exemples uruguayens et chiliens. Ainsi, le Mexique a créé en 1996 le Tribunal électoral fédéral comme entité du pouvoir judiciaire en matière d'élections.

En Europe, depuis 1879, le système britannique a habilité quelques juges de la division de la Cour du banc du roi (actuellement, « de la reine ») de la Haute Cour de justice à régler les contentieux électoraux. En 1919, en vertu de sa Constitution, l'Autriche a donné à la Cour de justice constitutionnelle de tels pouvoirs. La France a fait de même avec son Conseil constitutionnel, en 1958, et l'Espagne a aussi emboîté le pas en 1978 avec son Tribunal constitutionnel lorsque les droits civils ont été impliqués. L'Indonésie a habilité sa Cour constitutionnelle à régler les contentieux électoraux en 2003.

On peut comprendre parfaitement la pertinence des tribunaux électoraux chargés de vérifier la constitutionnalité et la légalité des élections en mentionnant certaines de leurs décisions. Au Mexique, les élections des gouverneurs de Tabasco en 2001 et de Colima en 2003 ont été déclarées nulles et des amendes historiques ont été imposées aux partis politiques nationaux (2003). La Cour suprême de justice d'Argentine a annulé les élections primaires du parti Justicialista (2003). Une décision du tribunal électoral du Paraguay a ajusté le pourcentage et l'emplacement des machines de vote électronique utilisés lors des élections générales (2003). Les tribunaux électoraux du Guatemala ont freiné les aspirations présidentielles d'Efraín Ríos Montt (2003), tout comme les tribunaux électoraux du Venezuela l'ont fait lors du référendum présidentiel visant à démettre le président de ses fonctions (2003-2004).

La Cour suprême des États-Unis a aussi joué un rôle décisif lors de la campagne présidentielle en 2000. De même, les tribunaux espagnols chargés de régler les contentieux électoraux ont rendu d'importantes décisions. Ils ont par exemple déclaré illégaux et inconstitutionnels les partis politiques en apparence reliés à des groupes terroristes (2003). Le rôle joué par l'Agence électorale centrale entre le 11 mars et le jour de l'élection (2004) est également digne de mention. La Cour suprême de justice de la Fédération de Russie a établi une très importante distinction entre la diffusion d'informations générales et la publicité électorale (2003-2004).

Ces exemples démontrent parfaitement le rôle primordial que jouent les systèmes de justice électoraux ainsi que la protection du droit fondamental à des élections légitimes dans les sociétés démocratiques du 21^e siècle.

Les systèmes judiciaires de résolution de contentieux électoraux ont renforcé plusieurs principes judiciaires établis par le droit comme la présence de juges et de tribunaux indépendants, juridiquement habilités à réviser les appels judiciaires. Ces principes sont reconnus par des règles internationales visant à protéger les droits de la personne, comme ceux contenus dans les articles 2, section 3, paragraphe a) et 14, section 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou ceux contenus dans l'article 8, section 1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Même les pays qui n'ont pas doté les tribunaux de pouvoirs de révision électorale sont néanmoins censés accomplir ces fonctions. Tel est le cas du Nicaragua et de la République dominicaine où les pouvoirs de révision sont confiés à des agences exécutives, mais indépendantes. C'est également le cas de l'Argentine, où certains cas sont réglés par des agences exécutives et révisés par des institutions politiques.

[i] SADC et EISA, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*, p. 29.

[ii] OSCE, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 31.

[iii] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Denis Petit, *Resolving Election Disputes in the OSCE area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (Warsaw: ODIHR, 2000), p. 10-11.

[iv] Robert Dahl et Michael Clegg, “*Legal Frameworks for Effective Election Complaints Adjudication Systems.*” In International Foundation for Electoral Systems, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections* (GUARDE), Edited by Chad Vickery. (United States of America: IFES, 2011), p. 102.

6.15.1 Les différents systèmes de règlement des contentieux

Les processus de règlement des contentieux « sont bien établis dans le droit international par l’intermédiaire du droit de disposer de recours efficaces et du droit d’obtenir une audience juste et impartiale » [i] Bien que le droit international n’ait pas explicitement relié ces concepts aux contentieux électoraux, les mêmes droits sont généralement tenus de s’appliquer. Toutefois, voici quelques recommandations pouvant guider la conception et l’administration des systèmes d’examen des plaintes, du point de vue des normes internationales:

1. Un droit de réparation en ce qui a trait aux plaintes et aux contentieux électoraux;
2. Un ensemble de normes et de procédures électorales clairement défini;
3. Un arbitre impartial et éclairé;
4. Un système qui rend des décisions judiciaires promptement;
5. Un fardeau de la preuve ainsi que des normes relatives aux éléments probants bien établis;
6. L’existence de moyens de recours efficaces et sérieux;
7. L’éducation efficace des parties intéressées.[ii]

Les lois électorales établissent divers systèmes de règlement des contentieux électoraux. Cela est normal étant donné que tout comme c’est le cas pour d’autres aspects du processus électoral, « les cadres électorales et les pratiques administratives utilisées pour le jugement des plaintes électorales doivent se fonder sur les traditions culturelles, politiques et juridiques propres à chaque pays. Aucun modèle ou approche ne fonctionne partout. » [iii]

Ces divers systèmes peuvent être classés selon la nature de la plus haute institution chargée de la révision juridique des actions et des procédures électorales. Bien que les procédures employées pour traiter les plaintes et les appels varient selon les pays, on s’attend à ce qu’elles offrent un droit d’appel hiérarchisé. [iv] Disposer de processus clairs et hiérarchiques en ce qui a trait au droit à interjeter appel aide également à « éviter qu’un plaignant fasse appel devant l’autorité considérée comme celle offrant le potentiel de jugement de la plainte le plus élevé. Cela contribue à assurer que toutes les plaintes sont traitées de manière équitable.» [v] On peut distinguer les systèmes comme suit:

- Les systèmes de règlement des contentieux électoraux qui se basent sur un système d'appel judiciaire, qui peuvent être utilisés pour contester la planification, la conduite et les résultats des élections législatives et présidentielles;
- Les systèmes de règlement des contentieux électoraux dont se chargent les institutions politiques. Des congrès ou des représentants peuvent déterminer si les requêtes des élus sont considérées comme légales ou non et prononcer des décisions à propos des appels électoraux;
- Les systèmes qui peuvent être vus comme des moyens alternatifs de règlement des contentieux électoraux.

Par conséquent, en se fondant sur les méthodes et les institutions établies par les législations électorales modernes, il existe deux modèles fondamentaux de règlement des contentieux électoraux: les systèmes politiques, qui sont ceux dont s'occupent les assemblées politiques et les systèmes judiciaires, qui sont ceux dont s'occupent les institutions judiciaires ou quasi judiciaires. En outre, il existe des systèmes alternatifs de règlement de contentieux électoraux qui sont habituellement adoptés par les nouvelles démocraties. Ce genre de système implique l'intervention d'agences internationales habilitées à résoudre des contentieux électoraux.

On peut également distinguer les systèmes judiciaires les uns des autres. Les critères pour ce faire se fondent sur la nature du tribunal habilité à régler les contentieux électoraux. Il y a des systèmes où les tribunaux ordinaires, c'est-à-dire le pouvoir judiciaire, qui entendent les contentieux électoraux. À d'autres endroits, des tribunaux spécialisés faisant partie ou non du pouvoir judiciaire du gouvernement sont chargés de cette responsabilité comme c'est le cas des soi-disant tribunaux électoraux qui sont prédominants en Amérique latine. Finalement, à certains endroits, les tribunaux constitutionnels sont habilités à régler les contentieux électoraux. Il est important de noter que l'idée de confier le pouvoir de régler les contentieux électoraux à des tribunaux spéciaux vise à empêcher que les juges ordinaires s'impliquent dans les conflits politiques ou subissent des pressions des partis politiques.

La révision judiciaire électorale doit généralement être considérée comme s'occupant des différends d'ordre juridique issus d'actions électorales ou de résolutions prises par des fonctionnaires d'autorité. Ces différends sont présentés par deux parties opposées devant une cour ou un tribunal qui est habilité à agir comme arbitre afin de régler ces disputes de manière impartiale et impérative.

Il existe une tendance claire qui veut que l'on établisse différents systèmes de révision judiciaire en ce qui a trait aux élections. On peut distinguer ces systèmes les uns des autres selon la nature de la cour qui est habilitée à les encadrer. Les contentieux électoraux peuvent être présentés devant des juges ordinaires comme c'est le cas au Canada et en Grande-Bretagne ; devant une entité spécialisée du pouvoir judiciaire du gouvernement comme c'est le cas en Argentine, au Brésil, au Mexique, au Paraguay et au Vénézuéla; devant des cours spécialisées et indépendantes, ce qui prévaut pour les soi-disant tribunaux constitutionnels en Amérique latine; ou devant des tribunaux constitutionnels comme c'est le cas en Autriche. Étant donné que chaque pays élabore ses systèmes en fonction de son

contexte unique, le résultat est souvent « un mélange coordonné de fonctions en matière, d'une part, d'administration électorale et, d'autre part, de jugement des plaintes électorales, cela incluant des responsabilités spécialisées. » [\[vi\]](#)

Quel que soit le système adopté, il est très important que le cadre juridique soit clair puisque « les compétences ambiguës ou contradictoires au sein des tribunaux et les entités administratives prêtent à confusion et sont injustes pour les partis politiques, les candidats, les médias et l'électorat. » [\[vii\]](#) Par exemple, les systèmes qui permettent de choisir l'autorité devant laquelle on interjettera appel comme c'est souvent le cas dans les pays d'ex-URSS et dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est, peuvent générer des résultats contreproductifs, par exemple le chevauchement des appels, les doubles appels, la rivalité entre institutions et la recherche du forum le plus favorable. [\[viii\]](#)

[\[i\]](#) DRI et The Carter Center, "Overview of State Obligations relevant to Democratic Governance and Democratic Elections." p. 17.

[\[ii\]](#) International Foundation for Electoral Systems, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE)*, Edited by Chad Vickery (United States of America: IFES, 2011), p. 16.

[\[iii\]](#) Robert Dahl et Michael Clegg, p. 100.

[\[iv\]](#) Commission européenne, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, p. 60.

[\[v\]](#) OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 51.

[\[vi\]](#) Robert Dahl et Michael Clegg, p. 121.

[\[vii\]](#) Ibid., p. 101.

[\[viii\]](#) Ibid., p. 113.

6.15.1.1 Modèle législatif

Dans certains cas où la législation n'a pas suivi la tendance dominante en faveur d'une complète judiciarisation des processus électoraux, ce qui implique que les contentieux électoraux soient réglés par un arbitre impartial, soit les assemblées législatives, soit les législateurs élus sont habilités à valider les élections contestées. En France, ces processus sont connus sous différents noms tels que « vérification du pouvoir », « validation des élections » ou « certification ». Au Mexique, cette habilitation des élections était faussement connue sous le nom d'« autoqualification ». La vérification des pouvoirs, aussi connue sous le nom de « validation des élections », réfère à l'examen de la légalité et de la validité d'une élection donnée et se met en branle sans qu'un appel ait été déposé. Cette vérification vise à réviser les résultats électoraux et à déterminer si le candidat qui a été élu satisfait à toutes les exigences pour être légalement élu ou non. On distingue ce genre de vérification des appels utilisés pour contester toute activité illégale exercée lors des

élections. Un argument historique soutient le modèle législatif en se fondant sur le principe de freins et de contrepoids, principe qui peut aussi aider à distinguer ce modèle du modèle judiciaire. D'après ce principe selon lequel tous les pouvoirs du gouvernement doivent être vus comme indépendants les uns des autres, aucun pouvoir du gouvernement ne peut intervenir dans le fonctionnement des autres pouvoirs. Par conséquent, le constat est le suivant : étant donné que le pouvoir judiciaire doit être indépendant, il doit être protégé de toute intervention provenant du pouvoir exécutif. De même, ce principe vise à empêcher tout type d'atteinte au pouvoir judiciaire, pouvoir qui doit être tenu à l'extérieur de l'arène politique. L'objectif du pouvoir judiciaire est de régler tous les différends d'ordre juridique qu'on lui soumet, par l'intermédiaire de ses capacités techniques.

Tel est le modèle politique classique. Toutefois, on retrouve un élément judiciaire aux origines du parlementarisme britannique. Les appels électoraux au 15^e siècle sous Henri IV de Lancaster étaient réglés par la chancellerie, qui peut être considérée comme à l'origine des equity courts. Le Chancelier était un officier de haut rang de la Couronne et était le conseiller du roi. À une certaine époque, les Chancery's Courts ont fini par obtenir le pouvoir de modifier les résultats électoraux. Toutefois, en 1604, le Parlement a annulé une décision électorale rendue par les tribunaux de la Chancellerie, ignorant ainsi la non-conformité du roi Jacob I, et créant par le fait même un précédent selon lequel les membres du Parlement étaient habilités à juger leurs propres élections. Ces pouvoirs sont demeurés valides jusqu'à ce qu'une réforme juridique soit mise en œuvre en 1868.

Entretemps, la France a adopté un système de vérification des pouvoirs conférés à une assemblée politique. Ce système a été en vigueur de la période des États généraux à la fin du 18^e siècle jusqu'à la Constitution de la Cinquième République, promulguée en 1958. Les États-Unis ont préparé leur Constitution en 1787, qui habilitait les institutions politiques à régler les contentieux électoraux. Ce genre de régime a été adopté par de nombreuses démocraties émergentes durant les 19^e et 20^e siècles. Au cours de cette période, les pays d'Amérique latine ont adopté le système politique du modèle de la Constitution de Cadix. Les Lois constitutionnelles du Mexique de 1836 et la Constitution de la Colombie de 1886 sont les seuls cas pour lesquels le modèle de la Constitution de Cadix n'a pas été adopté. Les lois mexicaines conféraient au soi-disant Pouvoir conservateur suprême la compétence de régler les contentieux électoraux. La Constitution de la Colombie, elle, conférait ce pouvoir aux juges scrutateurs.

Il n'y a presque aucun système qui dispose d'un système de règlement des contentieux électoraux exclusivement politique. À vrai dire, même les pays qui ont conservé des caractéristiques de contrôle politique traditionnel ont également permis différents types d'interventions judiciaires, ex ante ou ex poste. Ces ajouts ont mené à la création de systèmes mixtes.

Parmi ces systèmes mixtes, on peut parler de celui des États-Unis. Les élections fédérales aux États-Unis, qui sont règlementées et organisées par les autorités de l'État, établissent habituellement un système d'appels juridiques soumis aux tribunaux ordinaires, dans certains cas, aux tribunaux spécialisés, qui sont revus par une institution politique comme la Chambre des représentants s'il s'agit de l'élection d'un représentant, le Sénat des États-

Unis s'il s'agit de l'élection d'un sénateur ou le Collège électoral s'il s'agit de l'élection présidentielle.

Un modèle semblable est employé en Italie et en Suisse. En Italie, l'article 66 de la Constitution italienne de 1948 stipule qu'autant la Chambre des représentants que le Sénat sont habilités à juger non seulement les « titres d'admission de leurs membres », mais également les raisons qui font qu'une élection est illicite. Toutes les plaintes issues des décrets-lois sont réglées par le Bureau électoral national central qui est chargé d'organiser les élections. En Suisse, une fois que les gouvernements cantonaux ont fini le compte des votes et la vérification des résultats, la Confédération suisse habilite le Conseil national et le Conseil d'État à régler l'élection de leurs membres de manière définitive.

En ce qui concerne les contestations judiciaires aux élections législatives et présidentielles, l'Argentine constitue un autre exemple de système de règlement des contentieux électoraux mixte politique-exécutif. Là-bas, une fois que les conseils électoraux nationaux, que l'on peut considérer principalement comme des agences exécutives composées de fonctionnaires judiciaires, se sont prononcés sur les résultats électoraux, une institution politique est habilitée à revoir leur travail. L'amendement constitutionnel de 1994 a habilité le Congrès à se prononcer sur les élections directes du président et du vice-président de la République. Les élections du Congrès sont revues par la Chambre des députés et le Sénat qui, dans ces cas, se transforment en «tribunaux électoraux se prononçant sur la validité des droits et des titres de leurs membres». Les décisions rendues par ces institutions ne peuvent être contestées.

En outre, certains pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, comme la Hongrie, ont conservé le système d'autovalidation, malgré l'important changement politique qui s'est opéré, du socialisme à la démocratie.

6.15.1.2 Modèle de cour judiciaire

Le modèle de justice ordinaire, aussi connu comme étant le modèle anglais, confère aux juges ordinaires du pouvoir judiciaire la compétence de résoudre les contentieux électoraux. Conséquemment, dans certains cas, les juges ordinaires résolvent les différends qu'on leur présente. Toutefois, dans d'autres cas, les juges ordinaires renvoient les décisions électorales rendues par d'autres institutions

En 1868, en Angleterre, une loi parlementaire a été promulguée dans le but de prévenir les résolutions abusives provenant de la Chambre des communes et elle a ensuite été modifiée en 1879. Cette loi a habilité deux juges de la division de la Cour du banc du roi (actuellement, « de la reine ») à la Haute Cour de justice à régler les contentieux électoraux. La Chambre des communes a accepté la compétence des juges ainsi nommés.

Ce modèle se fonde sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les principes de base de l'indépendance judiciaire se retrouvent non seulement dans certaines lois parlementaires, mais également dans plusieurs instruments internationaux tels que la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux

droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Tout comme en Angleterre, il s'agit du système qui prévaut au Canada où ce sont les autorités ordinaires qui s'occupent de résoudre les contentieux électoraux. L'autorité judiciaire en matière d'élections s'associe aux fonctions d'Élections Canada par l'entremise du commissaire aux élections fédérales.

Les tenants du modèle judiciaire considèrent que la tâche d'examiner et de valider des élections est de nature juridique et, par conséquent, qu'elle doit être accomplie par une autorité judiciaire afin de garantir l'authenticité, la normalité et la validité de l'élection ainsi que pour empêcher les fonctionnaires chargées de l'organisation des élections d'agir en tant qu'autorité de validation. Le risque devient encore plus évident lorsque la plupart des fonctionnaires accomplissent leurs tâches en fonction des intérêts politiques et de ceux des partis, en ignorant les principes de la loi et de la justice. Sous l'angle de la primauté du droit, l'utilité du contrôle exclusivement politique demeure plutôt douteuse.

6.15.1.3 Modèle de tribunal spécialisé en matière d'élections

La caractéristique propre au modèle des tribunaux électoraux en Amérique latine est l'existence de tribunaux spécialisés en matière d'élections (cours, jurys, comités ou conseils) chargés de régler les différends concernant les résultats électoraux. Ces tribunaux peuvent être de nature judiciaire ou exécutive et ils peuvent agir comme des cours supérieures ou inférieures. On peut considérer ce modèle comme une contribution majeure de l'Amérique latine aux sciences politiques et au droit électoral, en tant que condition majeure aux récents processus démocratiques dans la région. Cela confirme également la primauté du droit et le recours aux entités judiciaires pour le règlement de contentieux. Les principaux avantages liés à l'utilisation de tribunaux spécialisés sont notamment le règlement rapide des contentieux et la présence d'arbitres disposant d'une longue expérience et d'une grande connaissance en ce qui concerne les questions électorales et le droit. [i]

Le pouvoir de résoudre les contentieux électoraux accordé à ces tribunaux spécialisés en matière d'élections en Amérique latine, tribunaux qui dans certains cas disposent d'une autonomie assortie de pouvoirs similaires à ceux du pouvoir judiciaire, a répondu au besoin de protéger la nature judiciaire de la validation des élections. Ainsi, les résolutions sont effectuées conformément aux principes constitutionnels et juridiques et de sorte à ne pas exposer ni le pouvoir judiciaire ni la Cour suprême aux critiques fréquentes pouvant résulter de leur attitude envers les intérêts politiques ou les intérêts des partis. Cette compétence a été retirée aux assemblées politiques, assemblées dont les membres n'étaient pas impartiaux, ce qui permettait à leurs intérêts politiques d'influencer leurs résolutions.

Au cours du 19^e siècle et du premier quart du siècle suivant, les systèmes électoraux de règlement des contentieux étaient politisés en Amérique latine. En revanche, depuis les 70 dernières années, il existe une tendance faible, mais claire en faveur des tribunaux

spécialisés en matière d'élections chargés de régler les contentieux électoraux et, dans certains cas, d'organiser les élections. Ces autorités électorales sont de nature exécutive ou judiciaire et certains d'entre eux sont indépendants et d'autres font partie du pouvoir judiciaire ou exécutif. Parmi les premiers exemples de ce modèle, mentionnons la Cour électorale de l'Uruguay qui a été établie dans la législation pour la première fois en 1924 et la Cour électorale de certification du Chili, enchâssée dans la Constitution depuis 1925.

La mise sur pied graduelle de ces tribunaux spécialisés en matière d'élections dans la région succède au système politisé de règlement des contentieux. De manière générale, et sachant que chaque pays a sa propre histoire, on peut affirmer que ces tribunaux ont d'abord été mis sur pied par l'intermédiaire d'une entité administrative électorale établie par la loi et avaient un caractère temporaire. Cette structure est composée de représentants des partis politiques et du pouvoir exécutif. L'étape suivante a été de placer ces structures au niveau constitutionnel et de les protéger afin de garantir leur autonomie et leur impartialité. Les partis politiques sont moins présents et, par le fait même, les citoyens y participent davantage; les majorités qualifiées sont également nécessaires dans cette structure où l'on nomme définitivement les membres. La plupart du temps, une telle métamorphose implique également que les modèles d'autorité électorale acquièrent un caractère permanent et spécialisé et qu'ils soient voués à résoudre les conflits, tout en conservant des pouvoirs administratifs ou en établissant des autorités électorales parallèles, dont certaines relevant du pouvoir judiciaire.

[i] Avery Davis-Roberts, Senior Program Associate in the Carter Center's Democracy Program, "International Obligations for Electoral Dispute Resolution." Electoral Dispute Resolution Discussion Paper presented at the Electoral Dispute Resolution Experts Meeting, Atlanta, Georgia, February 24-25, 2009. p. 13.

6.15.1.3.1 *Autonomie*

Les tribunaux autonomes sont des institutions spécialisées établies dans la Constitution qui ne relèvent d'aucun des trois pouvoirs de l'État. Le fait que ces tribunaux ne font pas partie ni du pouvoir judiciaire ni du pouvoir exécutif ne les met pas à l'abri de la révision judiciaire qui garantit un traitement équitable. Au contraire, le fait d'être à l'extérieur des pouvoirs traditionnels, particulièrement de ceux dont les représentants sont élus par le peuple, garantit leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions de résolution des contentieux électoraux et de validation des élections.

L'existence d'un tribunal électoral autonome représente un énorme pas en avant pour les pays où les pouvoirs étaient eux-mêmes chargés de valider la légalité de leurs propres élections. Il s'agit de la première étape à réaliser pour remplacer le modèle traditionnel de règlement des contentieux fondé sur le débat politique par un nouveau système de résolution de différends basé sur des procédures judiciaires.

L'autonomie peut également se concrétiser dans l'étape suivant celle de l'intégration au pouvoir judiciaire. Si cela est le cas, l'autonomie est bénéfique lorsque certaines

circonstances la rendent nécessaire et pourvu qu'elle ne nuise pas aux principes du processus par compétences. En procédant ainsi, l'un des avantages serait d'empêcher le pouvoir judiciaire d'interférer dans les affaires politiques. En Amérique latine, des agences judiciaires ont été mises sur pied dans 16 des 18 pays continentaux. Neuf de ces 16 tribunaux électoraux sont autonomes (Costa Rica, Chili, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama, Pérou et Uruguay).

6.15.1.3.2 Tribunaux relevant du pouvoir judiciaire

Les tribunaux électoraux relevant du pouvoir judiciaire sont des institutions judiciaires spécialisées dans les questions électorales et elles sont soumises à l'application régulière de la loi. Toutefois, ces tribunaux peuvent être indépendants de toute juridiction supérieure. Par exemple, au Mexique, même la Cour suprême de justice n'a le pouvoir de revoir les décisions rendues par les tribunaux électoraux. Par conséquent, les tribunaux ordinaires ne doivent pas se mêler des contentieux électoraux.

Le fait que le pouvoir judiciaire possède la compétence de résoudre les contentieux électoraux s'explique par un idéal clair : les différends électoraux doivent se régler selon une approche procédurale qui respecte les principes contraignants, universels et fondamentaux.

Un tribunal relevant du pouvoir judiciaire est investi de plus de pouvoirs qu'un tribunal qui ne l'est pas. Le fait d'appartenir au pouvoir judiciaire donne un plus grand degré d'efficacité à un tribunal et augmente du même coup sa fiabilité.

Par conséquent, lorsqu'un tribunal qui relève du pouvoir judiciaire est habilité à résoudre des contentieux électoraux de manière indépendante, autonome, impartiale et professionnelle, cela garantit la tenue d'élections authentiques, libres et respectueuses de la loi. C'est également de cette manière que l'on doit obtenir le fonctionnement légitime et démocratique du gouvernement. Cela étant, on peut distinguer deux différents types de principes judiciaires : premièrement, les soi-disant principes organiques qui sont reliés autant au tribunal lui-même qu'aux fonctionnaires qui y travaillent et, deuxièmement, les principes procéduraux qui sont liés à la compétence en matière d'élections.

6.15.1.4 Modèle de tribunaux constitutionnels

Le modèle autrichien se caractérise par l'existence d'un tribunal constitutionnel habilité à régler les appels judiciaires de manière définitive. Il arrive que le système autrichien soit combiné avec des systèmes d'appel soit politiques, soit judiciaires qui résolvent les appels ex ante. Dans le modèle autrichien, la Cour constitutionnelle est habilitée à régler les contentieux électoraux.

De nombreuses constitutions de pays européens préparées après la Première Guerre mondiale ont suivi le modèle employé pour élaborer la Constitution de Weimar (1919) et la Constitution d'Autriche (1920), et ont habilité les tribunaux constitutionnels à régler les contentieux électoraux. En fait, la Constitution d'Autriche a habilité la Cour

constitutionnelle à vérifier les élections des institutions représentatives autant au Conseil national que dans chacun des Länder (États fédérés). Les pouvoirs conférés à la Cour constitutionnelle ont été étendus afin de lui permettre de valider d'autres événements démocratiques, par exemple, les référendums depuis 1929 et les élections présidentielles depuis 1931.

Autant la France (1958) que l'Espagne (1978) ont habilité le Conseil constitutionnel et la Cour constitutionnelle à résoudre de manière définitive tous les différends issus des élections parlementaires. En outre, la France a habilité le Conseil constitutionnel à régler les appels liés aux élections présidentielles d'après un système combiné qui permet aux tribunaux administratifs de résoudre les contentieux électoraux de manière préliminaire. Mentionnons que l'Espagne ne reconnaît aucune compétence comme indépendante du pouvoir judiciaire en ce qui concerne le règlement des contentieux électoraux.

L'Allemagne constitue un exemple patent d'organisation selon laquelle un système politique et un système judiciaire sont combinés afin de résoudre les contentieux électoraux. En Allemagne, la Cour constitutionnelle peut revoir la validation parlementaire des élections.

Il est aussi important de noter que plusieurs pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, la Roumanie, par exemple, ont habilité les tribunaux constitutionnels à résoudre les contentieux électoraux.

6.15.1.5 Modes alternatifs de résolution des conflits

Lorsqu'il est question des modes alternatifs de résolution des conflits (MARC), on parle généralement de « toute méthode à laquelle les parties à un différend peuvent recourir pour parvenir à un accord, contournant ainsi le jugement formel que rend un tribunal. »[i]

Les modes alternatifs de résolution de contentieux électoraux sont organisés de manière autant temporelle qu'alternative. L'existence de modèles alternatifs implique l'existence d'un modèle ordinaire qui ne fonctionne pas parce qu'il ne donne pas les résultats escomptés. L'un des principaux avantages des MARC est leur flexibilité et la perspective qu'ils offrent de régler plus rapidement les contentieux que le système de tribunaux, par exemple.

Par contre, on pourrait affirmer que tout comme les organismes de gestion électorale, les MARC pourraient ne pas satisfaire aux obligations internationales en matière d'indépendance et d'impartialité, obligations incontournables pour agir comme «tribunaux». Il est donc probable que la valeur des MARC réside dans leur complémentarité, par opposition aux autres mécanismes de résolution de différends. [ii] Une autre limite des MARC réside dans l'attention qui est portée sur l'obtention de «règlements mutuellement acceptables» par les parties plutôt que sur les règlements traditionnellement «clairs et nets» associés aux tribunaux et à la nature « vainqueurs et vaincus » des élections. [iii] Cependant, s'ils sont adéquatement constitués, les MARC peuvent se révéler particulièrement appropriés et efficaces dans un contexte de transition où la légitimité des institutions de l'État est remise en question et où ces institutions sont

faibles et inefficaces. [iv] Habituellement, dans de telles circonstances, un modèle alternatif pour la résolution des contentieux électoraux est mis sur pied par des agences spéciales composées d'experts et cautionnées par des agences internationales sous l'autorité des Nations Unies.

Dans ces circonstances, ceux qui sont chargés de résoudre les contentieux électoraux doivent tenir compte des traditions juridiques et politiques propres à chaque région. Cependant, ni l'application régulière de la loi, ni les principes démocratiques comme les droits individuels à des élections libres et justes ne doivent être ignorés.

Des modes alternatifs de résolution des contentieux électoraux ont été implantés avec succès au Cambodge, en Bosnie et en Afrique du Sud.

Avec le temps, « dans les pays en période d'après-conflit, le remplacement des MARC par le jugement formel des plaintes contribuera à la consolidation des processus démocratiques. » [v]

[i] David Kovick et John Hardin Young, "Alternate Dispute Resolution Mechanisms" In International Foundation for Electoral Systems. Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE). Edited by Chad Vickery (United States of America: IFES, 2011), p. 229.

[ii] Avery Davis-Roberts, p. 13.

[iii] David Kovick et John Hardin Young, p. 229.

[iv] Ibid., p. 232.

[v] Ibid., p. 254.

6.15.2 Recours et autres types de différends

L'analyse de chaque recours électoral est une tâche complexe. Cet état de fait s'explique par la confusion qui prévaut souvent non seulement dans la législation, mais aussi dans la sphère des spécialistes de la question, par exemple, la distinction entre un simple recours et un procès complet n'est souvent pas faite. Le processus de dénomination en ce qui concerne les révisions et les recours peut être anarchique et inexact. Plusieurs exemples peuvent expliquer la situation: parfois, les recours employés pour résoudre des contentieux similaires portent différents noms; dans d'autres cas, ces recours n'ont tout simplement pas d'appellations; ou encore, l'expression utilisée dans certains pays pour référer à un «examen administratif» est utilisée dans d'autres pays pour désigner un processus judiciaire. Les recours électoraux rencontrent, dans le flou de la réglementation qui leur est appliquée, une autre faiblesse de conception venant du fait que plusieurs aspects de ces recours sont réglementés par différentes législations électorales ou judiciaires.

Selon plusieurs, les recours électoraux sont des instruments juridiques qui doivent être utilisés en vertu de la loi pour corriger, modifier, révoquer ou rendre nulles des résolutions

judiciaires ou des décrets-lois qui sont déficients, erronés ou illégaux. En guise d'exemple, l'examen des recours et des autres types de contestations ainsi que la section connexe qui traite de l'invalidation d'une élection se fonde essentiellement sur une étude de cas de l'Amérique latine. Cette approche permettra de dégager des tendances, mais également de montrer la grande diversité dans les détails, tout comme dans la terminologie qui peut être employée. Parmi les caractéristiques principales qui distinguent les recours électoraux, mentionnons:

1. Catégories
2. Résolutions contestables
3. Qui peut déposer des recours en matière d'élections?
4. Délais
5. Preuves

6.15.2.1 Catégories

De manière générale, les recours électoraux peuvent être regroupés en deux catégories différentes: les recours administratifs et les recours judiciaires. Afin de prévenir la situation anarchique dont il a été fait mention précédemment, il est utile d'adopter des critères formels dans le cadre du présent texte. Selon ces critères, autant la nature que la dénomination de l'agence décisionnelle seront utilisées pour déterminer la nature soit administrative, soit judiciaire de chaque type de recours.

i. Recours administratifs

Les recours administratifs sont des instruments juridiques qui peuvent être employés par une agence administrative afin de résoudre les recours électoraux déposés par des partis politiques, des candidats et des citoyens contre les décrets-lois pris par les autorités électorales. Les recours administratifs sont résolus soit par la même autorité, soit par une autorité inférieure.

De nombreux pays permettent aux autorités administratives de résoudre tous les recours formés contre leurs décisions. Le Registraire national de l'état civil en Colombie, chargé de délivrer ou de révoquer les cartes de citoyenneté en est un exemple, tout comme l'est le Conseil électoral suprême du Nicaragua quant aux recours formés contre le compte des votes qu'il effectue lui-même. D'autres pays permettent à une autorité supérieure de résoudre les révisions faites contre les ordonnances émises par les agences administratives. C'est le cas du Directeur général du registre des citoyens de Colombie, qui peut réviser les ordonnances émises par d'autres ministères sous l'autorité du Directeur général. C'est également le cas pour les commissions chargées du compte des votes en Colombie; elles peuvent réviser les recours formés contre les actions des jurés votant. C'est aussi le cas de l'Institut électoral fédéral du Mexique où un fonctionnaire supérieur peut revoir les ordonnances émises par le Secrétaire exécutif ou par les bureaux locaux ou de district.

Dans plusieurs régions, les organismes de gestion électorale sont chargés de la gestion des processus électoraux et du règlement des plaintes. Le véritable avantage de cette approche réside dans la familiarité avec le domaine et avec les processus retenus par l'organisme de gestion électorale, mais on peut aussi affirmer qu'il existe un conflit d'intérêts intrinsèque qui empêche les organismes de gestion électorale d'agir comme tribunaux indépendants.[i] Un tel processus peut aussi diminuer l'imputabilité de l'organisme s'il entend les recours concernant ses propres décisions.

ii. Recours judiciaires

Les recours judiciaires concernant les questions électorales sont des instruments procéduraux utilisés en vertu de la loi afin de déposer un recours devant le tribunal dans le but de contester une ordonnance déficiente, erronée ou illégale émise par une autorité électorale. Les recours judiciaires peuvent être répartis en trois groupes: les recours judiciaires, les révisions judiciaires et les processus d'appel.

a. Recours judiciaires

Les recours judiciaires sont essentiellement des instruments juridiques visant à corriger les résolutions judiciaires qui sont déposées devant l'autorité judiciaire qui les a elle-même adoptées. L'exemple classique d'un recours judiciaire est celui de la clarification d'un avis judiciaire. L'article 78 de la Règlementation interne du Tribunal électoral du pouvoir judiciaire fédéral du Mexique habilite les cours de ce tribunal à clarifier un concept faisant partie de l'avis ou de fournir une explication précise des effets de la résolution, à condition que la clarification n'implique pas une modification importante de la résolution. De façon similaire, le tribunal chargé de valider les élections au Chili et le Tribunal électoral du Panama sont habilités à clarifier leurs décisions. Le Tribunal électoral du Guatemala peut aussi faire de même lorsqu'une personne lui demande de clarifier une résolution qui est hermétique, contradictoire ou floue.

b. Révisions judiciaires

Les révisions judiciaires sont en fait des recours qui peuvent être déposés dans le cadre d'une procédure, habituellement devant une cour de plus haute instance, contre des violations procédurales et définitives découlant d'une opinion judiciaire. Les révisions judiciaires forment le plus important groupe de recours judiciaires. Elles peuvent être déposées lors d'un procès ou juste après sa conclusion. Selon la doctrine prédominante, les révisions judiciaires elles-mêmes peuvent être séparées en trois groupes distincts: les révisions ordinaires, les révisions extraordinaires et les révisions exceptionnelles.

- Révisions ordinaires:

La révision ordinaire classique, qui se veut universelle, est simplement nommée « appel ». Lorsqu'on fait appel, une cour de plus haute instance, habituellement collégiale, révisé la décision rendue par une cour inférieure. La Cour supérieure examine tous les documents ainsi que toutes les erreurs de nature procédurale ou non procédurale afin de maintenir,

modifier ou révoquer la décision contestée. Ainsi, la cour supérieure peut rendre une décision de substitution ou donner l'ordre à la cour inférieure de prendre une nouvelle décision valide et légale.

En voici quelques exemples: les recours déposés contre les juges électoraux et les conseils électoraux qui sont résolus par la Chambre électorale nationale d'Argentine; les recours déposés contre les tribunaux électoraux départementaux qui sont réglés par la Cour électorale nationale de Bolivie; les recours déposés contre les décisions criminelles de juges sur le déni d'inscription électorale ou l'exclusion électorale qui sont résolus par la Cour de recours du Chili; les recours déposés contre les jurys locaux pour les élections qui sont réglés par le Jury national pour les élections du Pérou; et les recours déposés contre les décisions des conseils électoraux qui sont résolus par la Cour électorale d'Uruguay.

- Révisions extraordinaires:

Les révisions extraordinaires sont celles qui ne peuvent être effectuées que si elles sont autorisées par le droit judiciaire. Ces révisions visent à déterminer si une procédure ou une décision judiciaire donnée est légale ou non. Les révisions extraordinaires ont comme but de contester les raisons juridiques soutenant la décision contestée.

Il existe de nombreux exemples de pays où les révisions extraordinaires sont employées. L'un de ces exemples est le soi-disant « réexamen de la révision » déposé contre les décisions des cours régionales et qui est résolu par la Cour supérieure du Tribunal électoral du Pouvoir judiciaire fédéral du Mexique. Le « réexamen de la révision » est employé pour contester des décisions judiciaires déjà rendues pour des procès intentés contre le résultat des élections des députés et des sénateurs. Ces actions en justice sont uniquement admises lorsque la décision définitive peut réellement modifier le résultat d'une élection.

D'autres exemples incluent le cas des pays où l'on peut en appeler de l'inconstitutionnalité des décisions des tribunaux électoraux devant une Cour suprême de justice, comme cela est le cas en Argentine, au Guatemala, en El Salvador, au Honduras, au Panama et au Paraguay. Les recours déposés devant le Tribunal constitutionnel de Bolivie et la soi-disant révision électorale constitutionnelle déposée devant le Tribunal électoral du Mexique pour contester l'inconstitutionnalité des autorités électorales locales peuvent aussi être placés dans ce groupe.

- Révisions exceptionnelles:

Les révisions exceptionnelles sont celles qui peuvent être déposées pour résoudre des cas plutôt compliqués. Ces révisions sont déposées contre des décisions définitives, à la suite de l'émergence de circonstances précédemment inconnues qui pourraient venir annuler les raisons soutenant la décision définitive. L'article 148 du code électoral du Costa Rica contient un exemple d'une révision exceptionnelle: « Une élection qui a déjà été déclarée valide peut tout de même être contestée si de nouveaux éléments montrent l'incapacité du vainqueur à demeurer en fonction ». L'article 228 de la Loi sur le vote du Vénézuéla

semble également prévoir une révision exceptionnelle. Selon cet article, un recours en annulation peut être déposé à tout moment si l'on invoque l'incapacité du vainqueur à demeurer en fonction ou si des actes de fraude, de corruption ou de violence ont été commis durant l'inscription électorale, les élections ou le compte des votes. La demande sera acceptée si l'on croit que ces circonstances ou ces méfaits ont pu modifier les résultats électoraux.

c. Procédures d'appel

Les procédures d'appel sont des instruments juridiques utilisés pour déclencher un nouveau procès lors duquel la décision rendue dans un procès précédent est revue. La différence principale entre les procédures d'appel et les révisions judiciaires peut se résumer comme suit : alors qu'une révision judiciaire peut être vue comme une extension d'un procès existant, une procédure d'appel est complètement neuve. En fait, les procédures d'appel découlent des contestations déposées contre une décision faite dans une procédure exécutive précédente.

Les poursuites qui peuvent être intentées contre des décrets-lois liés aux résultats électoraux pris par le Conseil électoral national de l'Argentine sont dignes de mention, tout comme le sont les actions en justice qui peuvent être intentées devant la Cinquième section de la Chambre des contentieux administratifs du Conseil d'État de la Colombie. D'autres cas importants incluent la soi-disant « poursuite de l'électeur » en Argentine ou le *mandato de segurança* au Brésil qui peuvent être intentés contre chaque action qui vise à restreindre le droit de vote protégé par la Constitution. La poursuite en Argentine peut être déposée devant le magistrat le plus près. La poursuite au Brésil peut être déposée devant un juge électoral, une cour électorale régionale ou la Cour suprême électorale. Il est également intéressant de mentionner le cas du Chili où un appel peut être déposé devant la Cour de validation électorale contre les décisions définitives prises par les partis politiques en interne. Au Mexique, quelques types de procès sont dignes de mention. D'abord, le soi-disant procès pour non-conformité et deuxièmement, le procès visant à protéger les droits politiques et électoraux des citoyens. Ces deux types de procès sont intentés devant la Cour supérieure ou les cours régionales du Tribunal électoral fédéral du pouvoir judiciaire. Le procès pour non-conformité est intenté pour contester le compte des votes de chaque circonscription ou de chaque État. Le procès visant à protéger les droits électoraux et politiques des citoyens peut être intenté pour contester toute violation des droits de tout citoyen à voter, à tenter de se faire élire, à s'associer à d'autres personnes ou à s'inscrire à toute association civile. Au Vénézuéla, l'appel utilisé dans le cadre des « contentieux électoraux » et qui est déposé devant la Cour électorale du Tribunal suprême de la justice vise à contester les décisions prises par le Conseil électoral national.

[i] DRI et The Carter Center, *Strengthening International Law*, p. 44.

6.15.2.2 Résolutions contestables

Il existe plusieurs types de résolutions qui peuvent être contestées par des procédures d'appel électoral: les résolutions concernant autant l'inscription électorale que l'identité de l'électeur; celles ayant à voir avec l'administration des partis politiques, ce qui inclut toute résolution reliée au régime d'un parti politique et à sa démocratie interne; celles ayant trait aux activités préparatoires au jour de l'élection; celles concernant les résultats électoraux; celles ayant à voir avec les procédures électorales par opposition à celles visant à élire des représentants; et celles ayant trait à toute ordonnance émise par les autorités électorales. On doit préciser que cette classification a été effectuée à des fins d'analyse et qu'elle ne concorde pas avec une législation électorale en particulier. En fait, certaines résolutions concernant la liste électorale peuvent aussi être vues comme une première instance liée au jour de l'élection.

a. L'inscription électorale et la carte de l'électeur

La liste électorale est à la base de l'intégrité des élections et l'on peut s'attendre à ce qu'elle fasse l'objet de plaintes et d'enquêtes en ce qui a trait à son exactitude. Les résolutions faisant partie de cette classification et dont on peut faire appel incluent toutes celles faites par les fonctionnaires électoraux chargés d'inscrire les électeurs, de délivrer des cartes d'identité des électeurs, là où ces cartes peuvent avoir des effets électoraux, ou des cartes de vote, que ces cartes comportent une photographie de l'électeur ou non, la mise sur pied de la liste électorale, particulièrement lorsque la résolution a comme effet d'inclure ou non l'inscription d'un citoyen sur la liste.

Les registres électoraux sont différents des listes électorales. Le système d'appels du règlement des contentieux électoraux reconnaît cette distinction. Alors que les citoyens sont autorisés à interjeter appel contre les registres électoraux, les partis politiques sont autorisés à faire appel contre les listes électorales.

Certains affirment que le cadre juridique devrait établir une entité exclusivement dédiée au dépôt de plaintes et d'appels en ce qui concerne ces questions afin que chaque instance n'alourdisse pas inutilement le fardeau des tribunaux. [i]

b. Les régimes des partis politiques et leur démocratie interne

Les résolutions révisables concernant les régimes des partis politiques peuvent être regroupées comme suit:

i. Déclaration de l'inconstitutionnalité ou de l'illégalité d'un parti politique et résolution sur l'acceptation, le refus ou l'annulation de l'enregistrement d'un parti politique

Les résolutions révisables sont celles qui ont trait à la fondation, à l'existence ou à la disparition des partis politiques et des registres des partis politiques. Les résolutions qui ont comme effet de refuser, suspendre ou révoquer l'inscription d'un parti politique peuvent aussi faire l'objet d'appels.

Suivant le modèle allemand, les articles 15 et 82 de la Constitution politique du Chili habilent le Tribunal constitutionnel à déclarer inconstitutionnelle toute organisation, incluant les partis politiques, qui va à l'encontre de la démocratie et de la Constitution.

De manière générale, la dissolution d'un parti politique peut être effectuée lorsque ses membres s'entendent juridiquement pour le faire, en respect des règlements internes du parti en question. En outre, l'inscription d'un parti politique peut être révoquée par une résolution judiciaire adoptée en vertu de la loi. Il existe plusieurs raisons juridiques pour lesquelles l'inscription d'un parti politique peut être révoquée; l'une d'entre elles est lorsqu'un parti politique ne satisfait plus aux exigences prévues par la loi pour être inscrit. Parmi ces manquements, notons : avoir, à un moment ou à un autre, moins de membres que ce qu'exige la loi afin d'être inscrit; ne pas respecter, de manière sérieuse et systématique, des obligations juridiques précises; ne présenter aucun candidat pour une élection fédérale (Mexique) ou plus (trois élections de suite en Argentine); recevoir moins que le minimum de votes requis dans une élection ordinaire (3000 votes au Costa Rica, 2 % au Mexique, 3 % en Bolivie, 4 % au Nicaragua, 5 % au Chili, 5 % au Panama); ne pas parvenir à obtenir de sièges au Congrès (Colombie); ne pas entreprendre de primaires pour un certain temps (4 ans en Argentine).

Au Paraguay, d'autres raisons justifient la dissolution d'un parti politique : organiser des forces armées illégales; attaquer des principes démocratiques établis dans la Constitution, le Code électoral, la Déclaration universelle des droits de l'homme, et dans d'autres traités internationaux ratifiés par le pays; et suivre les ordres d'une organisation ou d'un gouvernement étranger. De même, la Bolivie annule l'inscription de tout parti politique dont la participation à un coup militaire a été démontrée.

ii. Financement et vérification des partis politiques

Toute décision prise en ce qui concerne le financement public d'un parti politique peut aussi faire l'objet d'un appel. Ces appels peuvent aussi être interjetés pour contester toute décision concernant le processus de vérification des états financiers, que cette vérification soit faite au sujet de la provenance ou de l'utilisation des ressources financières. Les exercices de vérification des états financiers peuvent aussi faire l'objet de contestations si la vérification porte sur les dépenses électorales ou sur une mise en accusation à ce sujet. Toute amende reçue pour des délits financiers peut aussi faire l'objet d'un appel.

iii. Démocratie interne des partis politiques

Toutes les constitutions et les législations électorales des pays d'Amérique latine analysées jusqu'ici prévoient un système de recours afin d'assurer un régime démocratique pour encadrer les partis politiques. Ainsi, les cours (électorales, constitutionnelles ou ordinaires) sont habilitées à se prononcer sur les décisions des partis politiques en ce qui concerne leur démocratie interne. Les appels peuvent aussi être déposés pour contester toute violation commise par tout parti politique ou soutenue par toute autorité électorale contre les droits civils et politiques de l'un de ses membres.

- Annulation ou rejet des règlements internes non démocratiques. Une majorité de Constitutions et de lois électorales de pays d'Amérique latine énoncent des principes démocratiques qui doivent être respectés par les partis politiques. Ils permettent aussi aux partis politiques d'élaborer eux-mêmes une structure et un régime démocratique. Habituellement, ces règlements peuvent être perçus comme le fondement d'autres obligations des partis politiques, comme le dépôt des statuts du parti ou l'envoi de notifications du parti au sujet de ses statuts à l'intention des autorités électorales afin qu'elles examinent la constitutionnalité et la légalité des statuts.

Habituellement, les tribunaux électoraux sont habilités à résoudre les conflits constitutionnels et juridiques reliés aux statuts des partis politiques. Dans les pays où les décisions rendues par les tribunaux électoraux ne sont pas définitives, les pouvoirs de règlement sont conférés à la Cour suprême de justice ou à un tribunal constitutionnel.

De manière générale, tout règlement constitutionnel ou juridique visant à encadrer le régime démocratique interne des partis politiques ainsi que toute cour chargée de l'appliquer se retrouve confronté à un défi clair : trouver l'équilibre entre le droit de tous les membres de participer à l'administration du parti et le droit du parti à s'organiser lui-même librement. Bien sûr, on doit empêcher les pouvoirs publics d'exercer tout type d'intervention dans les affaires internes des partis politiques. Toutefois, les membres qui sont autorisés à participer à l'administration du parti restreignent ce droit pourtant fondamental.

- L'élection des chefs et des candidats. Souvent, les partis politiques ont le droit de choisir les chefs et les candidats librement et selon leur propre méthode démocratique. Toutefois, il existe dans certains cas des règles et des principes de base qui doivent être respectés quels que soient les règlements internes du parti politique en question. Ces principes fondamentaux habilitent parfois l'autorité électorale à intervenir dans les élections primaires et internes des partis politiques. Dans d'autres cas, les cours sont habilitées à résoudre les appels déposés contre les résolutions adoptées par les autorités des partis politiques.

- Sanctions et expulsion de membres. En vertu de l'application régulière de la loi, tout membre d'un parti politique est habilité à déposer des appels devant une cour donnée (au Guatemala, d'abord les cours d'appel, puis la Cour constitutionnelle, disposent des pouvoirs nécessaires pour régler ces conflits) contre des décisions illégales prises par des partis politiques qui violent les droits d'un membre, particulièrement celui de s'associer à d'autres personnes. Lorsqu'un membre d'un parti politique est expulsé, le principe d'application régulière de la loi exige que les partis politiques permettent au membre d'interjeter appel en interne avant de le faire devant les tribunaux ordinaires.

La révision judiciaire des règles disciplinaires appliquées aux partis politiques n'a pas été profondément étudiée de manière scientifique. Les règles disciplinaires appliquées par les partis politiques doivent être considérées comme faisant partie non seulement du droit des partis politiques à s'autoadministrer librement, mais également du droit des partis à la libre

association. Ces droits visent à protéger le parti politique de toute interférence induite des pouvoirs du gouvernement.

Tous les membres d'un parti politique jouissent également du droit du parti à la libre association et, par conséquent, ils peuvent uniquement en être expulsés que si cela est justifié. Autrement, le membre touché par l'expulsion est autorisé à déposer un appel judiciaire formel contre tout acte répréhensible. Étant donné que les partis politiques jouent un rôle fondamental dans la promotion de l'activisme politique auprès des citoyens et dans le développement de la vie démocratique, ils sont évidemment tenus de protéger les droits individuels.

D'un point de vue judiciaire, la cour chargée de résoudre l'expulsion injuste d'un membre d'un parti politique doit se pencher sur d'autres questions. La cour doit trancher au sujet de la constitutionnalité et la légalité de la réglementation appliquée par le parti. Ensuite, la cour doit déterminer si l'autorité partisane qui s'est prononcée sur l'affaire avait les pouvoirs pour le faire ou non. La cour doit également déterminer si différents droits du membre comme le droit d'être informé des charges qui pèsent contre lui ou le droit à l'application régulière de la loi ont été respectés du point de vue de la justice ou non.

L'injustice d'une mesure disciplinaire laisse le membre touché sans défense. Ce genre de situation représente une violation manifeste d'un droit fondamental.

À première vue, la révision portant sur le contenu de la décision portée en appel semble viser à déterminer si les raisons qui soutiennent la décision du parti sont justes et raisonnables ou non (ces décisions doivent être proportionnées, jamais arbitraires) sous les angles juridique et législatif. Toutefois, une telle limitation de la révision judiciaire connaît une exception : dès que la décision d'un parti politique viole au moins un des droits fondamentaux pour le membre affecté, comme le droit à l'éligibilité, le droit à la confidentialité ou le droit au respect des droits sociaux fondamentaux, les tribunaux peuvent interpréter et évaluer toutes les circonstances pertinentes, même celles qui n'ont pas été considérées par le parti politique en interne.

c. Préparation pour le jour de l'élection

Toutes les ordonnances au sujet des bulletins de vote, de l'inscription des candidats et de la composition et de l'emplacement des bureaux de vote peuvent aussi faire l'objet d'un appel.

d. Jour du vote

Les plaintes les plus fréquentes portent sur l'accessibilité, le temps d'attente et la congestion, l'inexactitude des listes, le refus des employés de donner des bulletins de vote, le vote en double, le vote des mineurs, la tenue d'événements de campagne dans les bureaux de vote ou trop près de ces derniers, l'intimidation des électeurs, l'altération des urnes, la dissimulation d'urnes ou l'insertion de bulletins de vote frauduleux dans les urnes. [ii]

e. Résultats électoraux

Autant les résultats électoraux que les affirmations voulant qu'un candidat donné ne soit pas éligible peuvent faire l'objet d'un appel. La validation des résultats électoraux et la déclaration des vainqueurs peuvent aussi être l'objet d'un appel. Dans certains pays, les appels contre les résultats électoraux peuvent être déposés et doivent être résolus avant le compte des votes définitif, la validation de l'élection et la déclaration des vainqueurs rendue par les tribunaux électoraux (Costa Rica, Chili et l'élection présidentielle au Mexique) ou par une agence politique (Argentine). Tout appel déposé après ces événements ne sera pas accepté. Dans la majorité des systèmes de règlement des contentieux électoraux, les ordonnances déclarant des vainqueurs ou validant l'élection peuvent faire l'objet d'un appel après qu'elles ont été émises. La résolution de ces appels relève de la compétence des autorités électorales autonomes ou des autorités judiciaires.

f. Autres formes de recours

De nombreuses autorités électorales, comme les autorités régionales, sont habilitées à réviser et à résoudre les recours déposés contre différents types d'élection (l'élection des autorités municipales, par exemple). Même dans certains cas, les systèmes locaux de règlement des contentieux électoraux sont centralisés et les systèmes fédéraux de règlement des contentieux issus des élections présidentielles et du Congrès sont quant à eux conférés aux autorités fédérales qui sont habilitées à résoudre les contentieux reliés aux élus locaux ou aux représentants de l'État, comme les maires et les conseillers. Un exemple de cela est le cas des tribunaux électoraux régionaux au Brésil, la Chambre électorale du Tribunal suprême de justice au Vénézuéla et la Cour suprême de justice de l'Argentine qui peuvent trancher sur des révisions constitutionnelles extraordinaires en ce qui concerne les élections locales. Le cas du Mexique est un exemple de la situation inverse. Au Mexique, chaque État est autorisé à organiser un système de règlement des contentieux électoraux. Depuis 1996, chaque État mexicain possède un tribunal électoral dont les résolutions peuvent être contestées en utilisant le soi-disant recours inconstitutionnel.

Plusieurs tribunaux électoraux dans la région sont habilités à résoudre des recours déposés contre des procédures démocratiques comme le référendum ou le vote populaire. Le cas du Chili en matière de tribunaux électoraux régionaux est intéressant. Ces tribunaux sont habilités à résoudre les recours déposés contre les ordonnances touchant des personnes pouvant concourir pour un siège dans les conseils régionaux de développement ou dans les conseils communautaires de développement. Il est aussi intéressant de mentionner que le Tribunal supérieur pour la Justice électorale du Paraguay et la Cour électorale de l'Uruguay sont habilités à valider différents types d'élections comme les élections universitaires. Le Tribunal électoral fédéral du pouvoir judiciaire du Mexique est habilité à résoudre les conflits de travail entre les autorités électorales et leurs employés.

[i] OSCE, *Resolving Election Disputes in the OSCE area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, p. 12.

[ii] Robert Dahl et Michael Clegg, p. 107.

6.15.2.3 Qui peut déposer des recours en matière d'élections?

À l'intérieur d'une région donnée, les citoyens peuvent déposer des recours contre toute décision visant à les inclure ou à les exclure du registre des électeurs ou de la liste électorale. Ce droit peut aussi être exercé contre une décision menant au refus de délivrance d'une carte d'identité électorale. Certains pays permettent aux partis politiques, aux candidats, aux procureurs de l'État et aux procureurs électoraux de déposer un recours contre toute résolution visant l'inclusion de toute personne au registre des électeurs ou encore l'exclusion de toute personne de ce même registre (Argentine, Bolivie et Costa Rica). Au Mexique, on permet aux partis politiques de déposer un recours contre le rapport produit par l'autorité électorale et contenant les observations finales faites par ces partis politiques au sujet de la publication du registre des électeurs.

Habituellement, les décisions des autorités électorales en ce qui concerne l'approbation d'un registre ou l'objection à un registre peuvent être contestées par les autres partis politiques ou par les citoyens.

Les recours contre les statuts des partis politiques peuvent être déposés par leurs membres ou par d'autres partis politiques lorsque le recours est déposé contre une résolution prise par une autorité électorale. En Colombie, « chaque citoyen peut déposer un recours auprès du Conseil électoral national pour contester toute disposition législative qui va à l'encontre de la Constitution, de la loi ou des résolutions du Conseil électoral national. Ce droit est valide pendant 20 jours après que la décision sur la question a été prise. »

Plusieurs pays autorisent les partis politiques à contester les résolutions illégales adoptées par les autorités électorales qui les encadrent. Les associations politiques peuvent aussi faire de même en Argentine et au Mexique. Ces pays permettent également aux partis politiques de déposer des recours contre les résolutions électorales portant sur la préparation en vue du jour de l'élection, sur les résultats électoraux et sur l'incapacité des candidats élus d'exercer leurs fonctions.

En Argentine, les représentants et les représentants élus peuvent déposer des recours contre l'élection d'un représentant auprès de l'institution politique compétente. Les sénateurs et les sénateurs élus possèdent les mêmes droits de recours en ce qui concerne les élections sénatoriales. En outre, le Sénat peut permettre à toute personne ou à toute institution de déposer ce type de recours.

Certains pays autorisent leurs institutions compétentes à mener une vérification de la légalité des résultats électoraux. D'autres pays permettent aux candidats de faire de même; la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Chili, l'Équateur, le Honduras, le Nicaragua, le Panama, le Pérou et le Vénézuéla en sont quelques exemples. En Uruguay, les candidats sont autorisés à contester les élections de Congrès, alors que les recours portant sur les élections présidentielles sont réservés aux autorités des partis politiques qui sont enregistrés à la Cour électorale. Certains pays donnent aux candidats un rôle

accessoire comme au Mexique, où ils peuvent seulement déposer des recours quant aux incapacités des candidats, et au Paraguay, alors que d'autres autorisent les candidats à déposer un recours de manière explicite comme en Argentine, en El Salvador, au Guatemala et en République dominicaine. Dans tous les cas, le droit du candidat à déposer un recours dépend du degré de développement des partis politiques. Ce droit est également tributaire de l'évolution et des caractéristiques du régime des partis et de la possibilité d'élire des candidats indépendants.

Certains pays autorisent les recours collectifs afin de contester les résultats électoraux ou les incapacités des candidats à exercer leurs fonctions; la Colombie, le Costa Rica, le Chili, le Honduras, le Nicaragua, le Pérou et le Vénézuéla en sont des exemples. L'Uruguay permet ce type de recours pour contester les élections du Congrès. Les citoyens sont également autorisés à déposer des recours sur ces mêmes questions. Ce droit est fondamental afin d'assurer un accès adéquat pour tous au système judiciaire électoral, bien qu'une telle ouverture puisse mener à un nombre trop élevé de recours. Ce droit peut même être employé comme stratégie politique par un petit parti politique ou par un parti politique qui perd une élection. Cette ouverture peut également affecter non seulement l'étape de préparation, mais également celle de la résolution des recours en matière électorale, ce qui peut à son tour causer du tort à la fiabilité et à la légitimité des élections.

La révision judiciaire en matière électorale est gratuite dans une majorité de pays d'Amérique latine. Au Mexique, par exemple, l'accès gratuit pour tous au système judiciaire est un droit constitutionnel, alors qu'au Pérou, on taxe l'accès à la révision judiciaire. En effet, au Pérou, il est obligatoire de faire un dépôt pour soutenir les recours déposés contre l'inscription d'un parti politique, la capacité des candidats ou les résultats électoraux. Le remboursement de ces dépôts survient seulement si l'on gagne sa cause. L'accès au système judiciaire est lié à la préoccupation générale d'élargir l'accès aux tribunaux ainsi qu'à l'importance d'éviter que le règlement des contentieux électoraux devienne un instrument utilisé abusivement dans le but d'ébranler la confiance que l'on porte aux élections. Dans certains pays, les partis politiques qui déposent des recours complètement infondés ou malveillants doivent payer une taxe spéciale, comme au Paraguay, alors que dans d'autres, on répond aux recours futiles par des amendes judiciaires.

Finalement, certains pays ouvrent les processus de recours à d'autres parties intéressées, comme les procureurs électoraux ou le Procureur général qui représente l'intérêt public. C'est le cas en Argentine, en El Salvador, au Panama et au Paraguay.

6.15.2.4 Délais

Les délais ne sont pas toujours spécifiés explicitement. Cependant, il existe une tendance générale vers une réduction de la période durant laquelle un recours de nature électorale peut être déposé. Cette tendance s'explique de plusieurs façons. D'une part, il est nécessaire de renouveler les personnes qui occupent des fonctions officielles, et ce, sans retard quel qu'il soit. D'autre part, il est nécessaire de passer de moins en moins de temps en campagne électorale.

Les délais sont très différents les uns des autres pour les recours employés pour contester les registres des électeurs. Il y a des délais de trois jours (Costa Rica, Guatemala et Panama), de quatre jours (Mexique), de cinq jours (Chili, République dominicaine et Uruguay), de quinze et vingt jours (Argentine) et même de trente jours (Colombie). En ce qui a trait à la préparation en vue du jour de l'élection, il existe des délais de trois jours (Brésil et Guatemala), de quatre jours (Mexique) et de cinq jours (Argentine et Uruguay). Dans certains pays, les délais sont encore plus longs, par exemple, pour les recours déposés contre l'inscription de partis politiques (dix jours au Pérou et trente jours au Paraguay).

Un deuxième groupe de délais comprend les recours déposés contre les résultats électoraux. Certains recours doivent être faits dans un délai de 24 heures après que le compte des votes a été effectué dans les bureaux de vote (Bolivie et Colombie); il existe également des « requêtes » et des « plaintes » qui peuvent être déposées auprès des autorités électorales supérieures avant que les élections ne soient validées et qui doivent être effectuées dans un délai de deux jours (Argentine, Équateur, El Salvador et République dominicaine); dans d'autres cas, les résultats électoraux doivent être contestés dans un délai de trois jours (Brésil et Costa Rica), de quatre jours (Mexique) et de cinq jours (Honduras, Nicaragua, Panama et Uruguay). Au Chili, les dates butoir sont fixées au quinzième jour, alors qu'au Vénézuéla, elles le sont au vingtième, voire au trentième jour en ce qui concerne les élections présidentielles. Au Pérou, on a décidé de ne pas préciser les délais et les recours peuvent y être déposés jusqu'à ce qu'un candidat ait été déclaré vainqueur.

En ce qui concerne les résultats électoraux, il est important de mentionner que certains systèmes de règlement des contentieux électoraux permettent aux divers services de leurs autorités électorales de résoudre les recours selon des délais différents. Par exemple, des délais de trois jours sont en vigueur au Brésil lorsque la Cour suprême électorale résout les recours déposés contre les décisions rendues par les tribunaux électoraux régionaux et au Mexique où la Cour supérieure du Tribunal électoral résout les recours déposés contre les décisions rendues par des cours régionales quant aux recours de non-conformité liés aux élections du Congrès. En Bolivie, où il n'y a pas de délai précis lorsque la Cour électorale nationale résout des recours déposés contre les cours électorales départementales. Un recours déposé à l'intérieur de la même autorité électorale supérieure (Guatemala et Nicaragua) représente une autre possibilité. De plus, certains systèmes prévoient le droit de faire recours devant une autorité judiciaire non électorale lorsqu'il s'agit de raisons constitutionnelles (Bolivie; Brésil, trois jours; Guatemala, cinq jours pour demander une révision constitutionnelle devant la Cour suprême et deux jours de plus pour un recours devant la Cour constitutionnelle, comme au Honduras ou au Panama), lorsqu'il s'agit de raisons légales (Colombie, huit jours), ou même lorsqu'il s'agit d'une révision devant une autorité politique (Argentine, où il n'y a aucun délai précis).

Les délais pour résoudre les recours électoraux ne sont pas toujours règlementés; ceux qui le sont connaissent de grandes variations. En ce qui concerne les recours contre le registre des électeurs, les délais pour les régler varient entre six jours (Chili et Mexique), huit jours (Guatemala) et dix jours (Uruguay). Les délais pour les recours déposés contre la création de nouveaux partis varient entre trois jours (Costa Rica), quatre jours (Pérou), six

jours (Mexique), dix jours (Argentine) et quinze jours (Chili). De plus, les recours déposés contre des lois qui visent à préparer des élections doivent être résolus dans un délai de trois jours (Guatemala), cinq jours (Argentine) ou six jours (Mexique).

Il existe également certains systèmes qui ne spécifient aucun délai, mais qui établissent néanmoins un point de référence tel que : avant le déclenchement des élections (Costa Rica), avant que l'autorité élue entre en fonction ou avant l'installation du Congrès d'État (Mexique, pour les élections d'États); ou encore, un délai précis (Mexique, c'est-à-dire vingt jours pour les tribunaux électoraux régionaux pour résoudre les recours déposés contre les élections du Congrès et de dix à quinze jours pour l'autorité électorale supérieure du Tribunal électoral pour réviser un recours déposé contre une élection du Congrès ou soixante jours pour une élection présidentielle).

Les délais accordés aux corps juridictionnels pour résoudre les recours déposés contre des autorités électorales autonomes en ce qui concerne les résultats électoraux varient entre trois jours pour que la Cour suprême du Guatemala tranche sur les questions qui ont à voir avec la violation des droits fondamentaux, cinq pour que la Cour constitutionnelle du Guatemala résolve les recours, et cinquante jours en Colombie.

En Argentine, pour les recours contre les résultats électoraux qui sont déposés auprès des agences politiques, il n'existe aucun délai. À vrai dire, en ce qui concerne les élections de Congrès, les recours peuvent être déposés même après l'ouverture du Congrès, ce qui signifie que les membres du Congrès siègent de manière provisoire. Autrement dit, ils peuvent être démis et remplacés par d'autres candidats après qu'un recours a été résolu.

6.15.2.5 Preuves

De manière générale, les dispositions relatives à la preuve ne sont pas très détaillées dans les lois électorales. Souvent, il n'existe simplement aucune règle claire. Dans certains cas, les règles contenues dans les lois procédurales (code civil, code administratif) sont utilisées dans le règlement de contentieux électoraux, particulièrement pour admettre et évaluer la preuve apportée par les parties au litige (Bolivie, Guatemala et Paraguay). Les pays qui permettent d'interjeter recours dans les tribunaux ordinaires acceptent habituellement l'utilisation des lois procédurales traditionnelles pour les questions de preuve. On peut tout de même tirer certaines conclusions:

i. Mécanismes de preuve

Dans de nombreux pays, il est obligatoire d'inclure toute la preuve documentaire dans le recours (Costa Rica, Chili, dans les cas où le registre électoral est contesté, Équateur, Mexique et Pérou). Alors que certains pays autorisent autant le demandeur que le défendeur à présenter des preuves pour soutenir leur argumentation (Argentine, Bolivie, Chili, El Salvador, Honduras et Panama), seuls quelques pays établissent des limites telles que le fait de n'accepter que les documents électoraux comme preuve valide. En Colombie, tout type de preuve peut être utilisé pour soutenir un recours déposé à la Cinquième section

de la Chambre des contentieux administratifs du Conseil d'État. Au Mexique, dans le but d'étayer les recours électoraux, on accepte le recours aux documents publics et privés, aux éléments de preuve techniques, aux dossiers judiciaires, aux suppositions personnelles et juridiques, aux confessions, aux témoignages et aux exposés de témoins experts.

Dans la plupart des cas, on permet aux autorités électorales de rassembler des preuves qui peuvent les aider à rendre des décisions plus concluantes, comme en Argentine, en Colombie, au Chili, en El Salvador, au Guatemala, au Mexique, au Panama, au Paraguay, au Pérou et en Uruguay, dans certains cas.

Les recours électoraux doivent être résolus à l'intérieur de délais précis et les institutions représentatives d'une nation doivent être renouvelées à temps. Par conséquent, les autorités électorales ont établi des règles selon lesquelles ils n'acceptent que la preuve qui peut être employée pour soutenir les argumentaires des candidats et qui a été incluse aux recours en respect des délais correspondants. La preuve fournie par les témoins peut difficilement donner aux tribunaux suffisamment de matière pour résoudre les contentieux électoraux. La raison en est manifeste: les candidats peuvent appeler autant de témoins qu'ils peuvent en trouver. Les nombreux témoignages pourraient donc se traduire par plusieurs contradictions.

Cela étant, il est important de souligner que les systèmes de résolution des contentieux électoraux sont similaires les uns aux autres en Amérique latine. Dans les pays où la preuve admissible se limite à quelques cas, les juges peuvent élargir la notion de preuve admissible (Colombie et Mexique) et dans les pays qui ont des règles plus ouvertes à ce chapitre, les juges peuvent resserrer les critères d'acceptation de la preuve. Selon ces deux points de vue, la preuve constitue un outil qui doit être utilisé pour parvenir à une décision plus satisfaisante avant d'arriver à la date butoir.

ii. Évaluation de la preuve

D'un point de vue théorique, il existe une tendance procédurale très influente selon laquelle on définit différents systèmes d'évaluation de la preuve: i) Système de preuve légale: les textes législatifs établissent quel degré d'efficacité la preuve peut prendre; ii) Système d'évaluation libre: les cours sont libres d'évaluer toute la preuve reliée au recours, afin d'atteindre une résolution satisfaisante, de manière libre; dans un tel système, les juges sont libres d'évaluer la preuve selon leur point de vue personnel, moral ou rationnel et aucune contrainte n'est imposée aux juges chargés de résoudre les recours; iii) Système d'évaluation rationnelle: dans un tel système, les cours sont habilitées à déterminer quel degré d'efficacité la preuve peut prendre; pour ce faire, les juges doivent recourir à la logique et fonder leurs décisions sur leur expérience; le système d'évaluation rationnelle se situe donc quelque part entre les deux premiers; et iv) Système mixte: les éléments des autres systèmes sont combinés.

Très peu de lois électorales définissent la manière dont la preuve doit être évaluée aux fins de résolution des contentieux électoraux. Trois pays emploient un système d'évaluation libre de la preuve. Ainsi en est-il de la Colombie, où le Conseil électoral national et ses

délégués sont libres d'évaluer la preuve factuelle; le Chili, où le Tribunal de validation des élections agit comme jury afin d'évaluer la preuve factuelle; et le Pérou, où le Jury national des élections est habilité à résoudre les recours en évaluant lui-même la preuve. Deux pays exigent la rationalité de la part de leurs autorités électorales, soit le Costa Rica et le Panama, et un seul pays utilise le système de preuve légale, soit en El Salvador où pas plus de trois témoins peuvent être amenés à témoigner. De plus, ces témoignages ne peuvent suffire à annuler une ordonnance électorale. Au Mexique, on recourt à un système mixte puisque les documents publics ne sont pas seuls au chapitre des preuves reconnues comme les plus importantes. Les autorités électorales y sont également tenues d'agir rationnellement.

Pour conclure, « les contentieux électoraux sont inhérents aux élections. Contester une élection, son déroulement ou ses résultats ne devrait cependant jamais être perçu comme le signe de la présence de faiblesses dans un système, mais plutôt comme une preuve de la force, de la vitalité et de l'ouverture du système politique. » [i]

[i] OSCE, *Resolving Election Disputes in the OSCE area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, p. 5.

6.15.3 Annulation des élections

Afin de garantir la légalité des élections et des processus électoraux, la loi définit différentes causes pouvant mener à leur annulation en tant que sanction pour avoir violé la loi. Ainsi, il est extrêmement important que le cadre juridique établisse les processus clairement. Dans sa publication intitulée « *Resolving Election Disputes* », l'Office for Democratic Institutions and Human Rights présente nombre de recommandations en ce qui concerne l'annulation des résultats électoraux, notamment:

- La décision de partiellement ou complètement annuler les résultats électoraux devrait être prise par le plus haut organisme électoral. La décision devrait être révisable par le plus haut organisme du pouvoir judiciaire ou de la cour constitutionnelle;
- la loi électorale devrait stipuler si les entités investies du pouvoir d'annulation des résultats électoraux peuvent agir sans avoir reçu de plainte formelle;
- la loi devrait être claire quant à savoir si le mécanisme d'annulation qui s'applique est général ou limité;
- les résultats préliminaires ainsi que les résultats définitifs devraient pouvoir faire l'objet de contestations. Par conséquent, la loi électorale devrait faire la distinction entre les procédures, les délais et les dates butoir qui s'appliquent à chaque phase;
- conformément aux délais procéduraux prescrits par la loi pour la publication des résultats préliminaires et définitifs ainsi que pour le dépôt et la résolution de contestations, toutes les plaintes et les recours devraient être réglés définitivement dans un délai maximal de deux mois;

- la loi électorale devrait énoncer clairement les raisons qui justifient que les résultats électoraux puissent être partiellement ou complètement annulés, et;
- la loi devrait spécifier la quantité et le type de preuve nécessaires à la révision des résultats. [i]

Il faut également faire preuve de prudence en ce qui concerne les raisons justifiant une mesure aussi forte que l'annulation des élections. Puisque les élections donnent forme aux désirs du peuple, les résultats qui en découlent ne devraient être rejetés que dans des situations extraordinaires où des preuves d'illégalité, de malhonnêteté ou d'inconduite sont claires et où ces agissements ont modifié le résultat du vote. [ii]

En employant les pays d'Amérique latine comme cas à l'étude, dans cette section, on analyse uniquement l'annulation des résultats électoraux, incluant l'annulation d'un vote, d'une élection ou des élections générales. Dans le droit électoral, comme dans le droit public, la violation d'une réglementation juridique ne produit pas le même effet; tout dépend de la conséquence établie pour le type d'infraction qui peut mener à l'annulation.

Selon les réglementations des pays d'Amérique latine, l'annulation ne peut être prononcée que si les critères précis prescrits par la loi sont satisfaits, comme c'est le cas, par exemple, de la Bolivie et de l'El Salvador. Pour déclarer l'annulation, certains systèmes accordent une certaine latitude à l'autorité électorale chargée de la révision en permettant, par exemple, « d'introduire un recours et de demander l'annulation des élections étant donné que certains agissements les ont corrompues » si « ces actions, les défauts ou les irrégularités [...] influencent les résultats généraux des élections » (Uruguay), ou après avoir déclaré juridiquement les motifs d'annulation d'une élection dans une section ou un bureau de vote, motifs dont celui selon lequel « toute autre action qui peut raisonnablement altérer le résultat de l'élection » (Guatemala).

Une élection peut être déclarée nul lorsqu'une telle action a influé sur le résultat des élections ou lorsqu'elle a clairement fait du tort, comme au Chili, au Mexique, au Panama, au Paraguay, en Uruguay et au Vénézuéla. L'introduction d'un recours ne suspend pas les effets de la résolution ou de l'action contestée. Si aucun recours en annulation n'est déposé dans les délais prévus, la résolution correspondante devient définitive. Il est important de mentionner que lorsqu'un doute apparaît en Équateur, la validité de l'élection est tenue pour acquise. Toutes ces règles se fondent sur un principe juridique selon lequel les ordonnances publiques et les actions publiques qui avaient été prises de manière valide doivent être respectées. L'aphorisme latin *utile per inutile non vitiatur* explique ce principe qui s'applique au droit électoral d'Amérique latine et qui a été mis en vigueur par certains tribunaux électoraux de la région (Costa Rica et Mexique).

Il est utile de mentionner que, selon le droit électoral d'Amérique latine, l'annulation d'une élection ne peut être demandée par quiconque en serait responsable (Mexique et Paraguay). Cette règle se fonde sur un principe juridique selon lequel nul ne peut bénéficier de sa propre maladresse. Ce principe se reflète dans l'expression latine *nemo admittitur aut auditur propriam turpitudinem allegans*.

1. Annulation d'un seul vote

Toutes les lois électorales qui ont été analysées permettent l'annulation de votes individuels.

De manière générale, tout vote qui a été fait illégalement sera annulé (Mexique). Plusieurs pays ont établi toutes les conditions qui peuvent mener à l'annulation des votes individuels. Parmi ces conditions, mentionnons: l'emploi de bulletins de vote non officiels ou non identifiés; l'emploi de bulletins de vote qui n'ont pas été signés par les employés du bureau de vote (Argentine, Bolivie, Pérou et Vénézuéla); la destruction partielle, la coupe, l'altération ou la modification des bulletins de vote (Argentine, Pérou et Vénézuéla); l'inscription de marques de plus d'un nom ou d'une équipe sur le bulletin de vote (Bolivie, Chili, Pérou et Vénézuéla); l'existence de plus de deux bulletins de vote contenant différents partis pour pourvoir un seul poste (Argentine); l'intention d'inclure plus d'un bulletin de vote dans une seule enveloppe (Colombie) ou d'inclure un bulletin de vote complètement différent de ceux autorisés (Bolivie); l'inscription ou la répétition de noms qui sont différents de ceux qui sont autorisés à apparaître sur les bulletins de vote (Argentine et Pérou); l'inintelligibilité des bulletins de vote (Colombie); la présence du mot « nul » (Bolivie); la mort d'un candidat ou le remplacement d'un candidat qui n'a pas été fait à temps (Chili); le candidat-remplaçant n'a pas donné son accord à temps (Bolivie); l'électeur n'a pas protégé la confidentialité de son vote (Bolivie); et l'électeur signe le bulletin de vote ou y laisse une marque qui permet de l'identifier (Pérou).

Tous les cas mentionnés jusqu'ici sont différents du cas des bulletins non marqués, autrement dit, du vote en blanc. Cette distinction peut se révéler pertinente dans les systèmes qui obligent les partis politiques à atteindre certains seuils pour demeurer inscrits, pour avoir accès à la représentation proportionnelle ou pour avoir le droit de recevoir du financement public.

Bien que dans de nombreux pays les bureaux de vote soient les seuls à disposer du pouvoir d'évaluer et d'annuler un vote individuel, sans restriction quelle qu'elle soit, dans certains cas, les votes peuvent être contestés lorsqu'il existe un sérieux doute au sujet de la légitimité et de l'identité de l'électeur. Ces recours sont résolus par des agences de niveau supérieur (Argentine et Uruguay).

L'annulation de votes individuels concerne les votes effectués par les électeurs et n'affecte ni le reste des votes effectués au bureau de vote en question, ni le résultat général obtenu au même endroit. Cependant, certaines lois électorales établissent un lien entre un nombre important de votes annulés et la potentielle annulation des élections. Tel est le cas lorsque plus de votes annulés que de votes valides sont dépouillés dans un bureau de vote (El Salvador), lorsque les votes annulés représentent plus de la moitié d'une élection précise (Brésil et El Salvador) ou lorsque les deux tiers des votes reçus sont nuls ou blancs (Pérou).

2. Annulation des votes reçus au bureau de vote

On distingue trois groupes de raisons qui font que les votes reçus à un bureau de vote peuvent être annulés: les irrégularités survenant lors de l'établissement du bureau de vote; les irrégularités survenant lors du déroulement du vote; et les irrégularités survenant lors du dépouillement des votes ou de la production du rapport du bureau de vote.

a. Irrégularités survenant lors de l'établissement du bureau de vote

De manière générale, tout bureau de vote établi de manière illégale peut être annulé (Brésil, Panama et Vénézuéla). La création non conforme de bureaux de vote qui découle d'affectations erronées de membres de bureaux de vote (Costa Rica, Mexique et Chili) doit être distinguée des cas où un bureau de vote est créé à un endroit non autorisé et de manière injustifiée (Brésil, Costa Rica, Pérou, Mexique et Vénézuéla).

b. Irrégularités survenant lors du déroulement du vote

Voici des exemples de ce type d'irrégularités: l'inscription électorale d'un bureau de vote contrefaite, non autorisée ou altérée (Colombie et Équateur); les noms des candidats ont été mal écrits sur les bulletins de vote (Colombie); les symboles des partis politiques sont mal reproduits sur les bulletins de vote (El Salvador et Chili, bien que pour le Chili, l'annulation ne sera valide que si ces erreurs ont trompé les électeurs ou ont affecté le résultat du vote); on n'a pas permis à l'électeur légitime de voter (Pérou et Mexique, pour ce dernier, seulement si cela affecte le résultat final); le fait que des électeurs qui ne sont pas inscrits au registre électoral votent (Paraguay et Mexique, pour ce dernier, seulement si cela affecte le résultat final); des électeurs non identifiés votent (Brésil); plusieurs votes ont été autorisés pour un seul électeur (Paraguay); les représentants des partis politiques ne sont pas autorisés à observer les élections (Mexique, Paraguay et Brésil, pour ce dernier, seulement si le parti politique touché dépose une plainte à ce sujet).

De plus, l'annulation sera également confirmée dans certaines circonstances, lorsque, par exemple, des membres d'un bureau de vote ont exercé toute forme de pression sur des électeurs et que cela a amené ces électeurs à s'abstenir de voter, à voter contre leur gré ou à voter sans les formalités juridiques (Vénézuéla); lorsque des membres des bureaux de vote ont été victimes de violences (Colombie, Guatemala, Panama, Paraguay et Vénézuéla, si ces actes violents ont altéré le résultat de l'élection); lorsque de la violence, de la pression ou des menaces ont été utilisées contre les électeurs (Bolivie, Brésil, Guatemala, Paraguay, ainsi que l'El Salvador et le Mexique, si cette situation a un effet sur les résultats de l'élection); lorsque de la fraude, de la corruption, de l'intimidation et toute forme de violence a été employée au bénéfice d'un candidat (Chili et Pérou); lorsque la violence a empêché le vote libre et pacifique (Paraguay); lorsque le secret du vote a été violé (Brésil et Paraguay); lorsque des faussetés, de la fraude ou de la pression a été employée contre les électeurs (Brésil et Chili); lorsque des activités de campagne ou de vote ont été entreprises illégalement (Brésil); lorsqu'une autorité a utilisé ses pouvoirs ou a dépensé de l'argent pour restreindre la liberté des électeurs (Brésil); toute autre action qui peut raisonnablement avoir changé le résultat électoral (Guatemala).

Voici d'autres exemples d'irrégularités pouvant survenir lors du déroulement du vote : lorsque le jour de l'élection est en fait un jour différent de celui prévu par les autorités électorales (Brésil, Colombie, Costa Rica, Équateur, Mexique, Paraguay et Vénézuéla); lorsque les bureaux de vote sont ouverts avant 7 heures le matin et fermés après 17 heures (5 heures l'après-midi) (Équateur); lorsque les bureaux de vote sont ouverts selon un horaire différent de celui établi par les autorités électorales, de manière injustifiée (El Salvador); lorsqu'un bureau de vote ouvre plus tard ou ferme plus tôt que le prévoit l'horaire établi dans le but de priver les électeurs de leur droit légitime (Argentine); lorsque le vote commence après 13 heures (1 heure de l'après-midi) de manière injustifiée ou lorsqu'on ne permet pas aux électeurs de voter (Pérou); lorsque le vote commence après 14 heures (2 heures de l'après-midi) et que moins de 50 % des électeurs votent (Panama); lorsque le vote est arrêté avant 17 heures (5 heures de l'après-midi) (Brésil); lorsque le vote a lieu dans un endroit autre que celui autorisé (Brésil, Colombie, Costa Rica, Paraguay et Vénézuéla); lorsque des votes sont reçus par des personnes non autorisées (Mexique, Paraguay et Pérou); et lorsque des irrégularités sérieuses affectent la transparence des élections et affectent le résultat final (Mexique).

c. Irrégularités survenant lors du dépouillement des votes

Les lois électorales d'Amérique latine établissent différentes raisons justifiant l'annulation du compte des votes. Certaines de ces raisons peuvent être décrites ainsi: effectuer le compte des votes dans un lieu non autorisé (Bolivie, Équateur, Panama et Paraguay). Dans certains pays (Colombie et Mexique), le compte des votes peut être effectué ailleurs qu'à l'endroit prévu si la situation le justifie. Au Chili, une telle situation peut être considérée comme de la fraude. Le compte des votes peut également être annulé lorsque des actes de violence ont été commis contre les membres des bureaux de vote si cette violence a affecté les résultats de l'élection (Vénézuéla); lorsque le compte a été fait de manière malveillante pour aider un ou plusieurs candidats afin de modifier le résultat de l'élection (Mexique); lorsqu'il y a une différence de cinq ou plus entre le nombre d'électeurs et le nombre d'enveloppes utilisées (Argentine); lorsque le nombre réel d'électeurs est plus élevé que le nombre d'électeurs inscrits (Colombie); lorsqu'il y a plus de votes annulés que de votes valides (El Salvador); lorsque le nombre de bulletins de vote utilisés est plus élevé que le nombre d'électeurs inscrits auprès de l'organisme électoral (El Salvador), lorsque le compte des votes a été mal effectué (Colombie et Pérou); lorsqu'un compte des votes erroné découle d'actes répréhensibles (Chili), d'erreurs mathématiques ou d'altérations pures et simples (Colombie, Mexique et Panama).

De même, le compte des votes peut être annulé lorsque des documents électoraux sont créés ou signés par des personnes non autorisées (Bolivie et Panama); lorsque des modèles non autorisés ont été utilisés (Bolivie et Équateur); lorsque ces modèles sont modifiés ou falsifiés (Panama et Paraguay); lorsque des documents électoraux ont été détruits ou demeurent introuvables (Brésil, Colombie et Paraguay); lorsque les signatures du président, du secrétaire ou d'au moins trois jurés sont manquantes (Bolivie et Équateur. Cependant, en Bolivie, les empreintes digitales peuvent servir de remplacement); lorsque la signature du président est manquante (Argentine), et lorsque l'intégrité de ce que l'on appelle communément le « sac électoral » a été violée (Guatemala). Le compte des votes

peut également être annulé si du matériel électoral n'est pas livré à temps (Colombie et Mexique) ou si le rapport du compte des votes n'est pas transmis à temps (Chili).

Dans de nombreux pays, le compte des votes est perçu comme une activité qui est effectuée une seule fois, ce qui signifie qu'il ne peut être refait (Bolivie et Pérou). Cependant, dans d'autres pays, un nouveau compte des votes peut avoir lieu en vertu de la loi. Tel est le cas du Mexique où un nouveau compte des votes doit être effectué par des conseils de district lorsque les résultats inscrits dans le rapport de compte des votes du bureau de vote ne concordent pas avec ceux inscrits dans les fichiers du même bureau de vote, lorsque le rapport contient des erreurs ou des altérations manifestes ou lorsque ni fichiers ni rapports ne sont disponibles pour un bureau de vote donné.

Il est très important de garder en tête les effets que peut avoir l'annulation du compte des votes. D'abord, l'annulation des résultats électoraux d'un seul bureau de vote touche seulement l'élection en question, c'est-à-dire qu'elle n'affecte pas les autres résultats électoraux ou le processus électoral dans sa globalité. Le fait d'annuler une élection provoque le rejet de tous les votes provenant du bureau de vote du compte global de l'élection entière. Ainsi, il est possible d'imaginer que l'annulation du compte des votes de plusieurs bureaux de vote peut affecter les élections dans leur globalité. Selon toutes les lois électorales analysées, de nouvelles élections doivent être organisées si le résultat final est modifié en raison de l'annulation du compte des votes de différents bureaux de vote.

Certaines lois électorales énoncent cette obligation de manière négative, en stipulant que de nouvelles élections ne doivent pas être organisées si le résultat final n'est pas modifié de manière importante une fois que les annulations ont été appliquées (Uruguay et Vénézuéla). Inversement, d'autres pays expriment cette obligation de manière positive, en indiquant que de nouvelles élections doivent être organisées lorsque le résultat final pourrait être modifié de manière importante (Brésil, Chili, Équateur, Mexique, Nicaragua et Panama) ou lorsque le changement peut être suffisant pour déterminer si l'inscription d'un parti politique est toujours valide ou non (Panama).

Habituellement, certains symptômes indiquent que de nouvelles élections sont nécessaires une fois que le compte des votes de bureaux de vote a été annulé. Si l'annulation du compte des votes concerne plus de la moitié de tous les bureaux de vote (Argentine et Guatemala), de nouvelles élections doivent être organisées. Il en va de même si l'annulation du compte des votes touche plus de la moitié de tous les votes (Brésil) ou au moins un tiers des votes valides au niveau national (Pérou). Au Mexique, les seuils d'annulation sont plus bas; en effet, les élections législatives peuvent être annulées lorsque le compte des votes d'au moins 20 % des bureaux de vote (pour les députés) ou d'au moins 20 % des entités fédérales correspondantes a été annulé. Cela est également le cas au Paraguay (20 % des bureaux de vote).

Alors que certains pays autorisent la tenue partielle de nouvelles élections uniquement dans les bureaux de vote qui ont été annulés ou qui n'ont pas été mis sur pied (Chili, Panama, Uruguay et Vénézuéla), d'autres permettent l'organisation de nouvelles élections dans les circonscriptions électorales ou les États dans leur entièreté (Mexique).

Il y a une différence entre l'annulation d'une élection entière résultant de l'annulation des résultats de bureaux de vote et l'annulation des résultats électoraux de bureaux de vote n'ayant pas d'effet sur l'élection entière. Cependant, dans le deuxième cas, cela a des effets tels que la nécessité d'ajuster le compte des votes, ce qui peut modifier le nombre de représentants élus selon le principe de représentation proportionnelle. Au Mexique, l'annulation des résultats de bureaux de vote peut même mener à l'annulation de la déclaration d'un vainqueur dans une élection législative. Dans un tel cas, une nouvelle déclaration est produite et communiquée au nouveau vainqueur.

En Colombie, les votes obtenus par un candidat doivent être annulés lorsque des membres de la famille de ce candidat, jusqu'au deuxième degré de parenté, ont travaillé au bureau de vote. Dans un tel cas, les résultats électoraux sont annulés seulement pour le candidat dont les membres de la famille ont commis des agissements répréhensibles.

Finalement, il est important de noter que certains pays habilitent les autorités électorales à ordonner l'exécution d'évaluations exhaustives des raisons qui justifient l'annulation d'une élection donnée (Argentine, Guatemala, Nicaragua et République dominicaine). Au Mexique, ce pouvoir est réservé aux tribunaux électoraux et doit être utilisé lorsque de nombreux cas individuels d'annulation de résultats de bureaux de vote ont été recensés et que ces cas peuvent appuyer l'annulation d'une élection législative dans son ensemble. Toujours au Mexique, ce pouvoir peut également être employé pour annuler une élection législative entière lorsque des violations fondamentales qui peuvent modifier le résultat final ont été commises de manière répétée lors du jour de l'élection. Ce pouvoir se fonde sur l'intérêt public qui est plus important que les intérêts défendus par les parties au litige. Étant donné que les questions électorales sont fondamentalement orientées par des considérations d'intérêt public, les autorités électorales sont chargées de les protéger. L'intérêt public réfère également à l'intérêt de la loi, ce qui signifie que chaque action électorale et chaque processus électoral doit être à la fois légal et constitutionnel. À vrai dire, certaines autorités électorales du Mexique sont même habilitées à compléter des recours insuffisants, d'un point de vue formel et argumentatif.

Une règle de base dans la majorité des pays d'Amérique latine pourrait s'énoncer comme suit: les résolutions judiciaires doivent découler des raisons appuyant le recours et la défense. Aucune résolution judiciaire ne peut tenir compte de plus de raisons pour annuler une élection que celles présentées par le requérant. Un principe fondamental de la primauté du droit veut que les juges se prononcent sur les questions juridiques en se fondant sur les principes juridiques, et l'un de ces principes interdit aux juges de procéder d'office (*Ne procedat iudex ex officio*); un autre principe interdit aux juges de résoudre des procédures qui n'ont pas été entreprises par un agent autorisé à le faire (*Nemo iudex sine actore*). D'autres principes interdisent aux juges et aux jugements d'aller au-delà des questions faisant partie du cas (*Ne eat iudex ultra petita partium - Sentencia debet esse conformis libellum*).

3. Annulation d'une élection

En Amérique latine, les élections peuvent être annulées pour trois raisons: l'élection a été modifiée comme conséquence directe de l'annulation de résultats électoraux de nombreux bureaux de vote; au moins un candidat n'est pas éligible, et; l'élection ne s'est pas déroulée dans le respect des lois.

a. L'élection a été modifiée comme conséquence directe de l'annulation de résultats électoraux de nombreux bureaux de vote.

Comme mentionné précédemment, il existe une différence entre les cas où l'annulation d'une élection concerne plus de la moitié de tous les bureaux de vote (Argentine et Guatemala), les cas où plus de la moitié du total des votes sont annulés (Brésil), les cas où le tiers de l'élection valide est annulée au niveau national (Pérou) et les cas où les votes sont annulés dans au moins 20 % des bureaux de vote ou 20 % des entités fédérales (Mexique et Paraguay).

b. Des candidats ne sont pas éligibles

Presque toutes les lois électorales en Amérique latine permettent d'annuler une élection lorsque des candidats ne sont pas éligibles (Colombie, Costa Rica, Honduras, Mexique et Vénézuéla) ou lorsqu'un candidat a malhonnêtement et faussement démontré qu'il satisfaisait aux conditions juridiques déterminant l'éligibilité (Nicaragua et Vénézuéla).

c. L'élection ne s'est pas déroulée dans le respect des lois

Au Panama, le recours à la violence contre les électeurs ou le fait d'exercer des pressions sur les électeurs est illégal. Ces violations, qui enfreignent les droits fondamentaux, peuvent être considérées comme des raisons justifiant l'annulation des résultats électoraux. Au Mexique, des agissements répréhensibles graves commis dans un district ou un État, qui peuvent modifier le résultat électoral général et qui sont commis le jour de l'élection peuvent être considérés comme des éléments justifiant l'annulation des résultats électoraux. En Uruguay, toute action qui a nui à l'élection peut être considérée comme une raison justifiant l'annulation si la perturbation peut changer complètement les résultats. Au Paraguay et au Honduras, des élections peuvent être annulées lorsque les votes sont comptés de manière erronée, malveillante ou dans un climat de violence. Au Vénézuéla, la fraude et la corruption sont également considérées comme des raisons justifiant l'annulation d'une élection, alors qu'au Pérou, de sérieuses irrégularités dont l'effet sur le résultat électoral est confirmé par une autorité judiciaire compétente peuvent également justifier l'annulation.

Brewer-Carías a affirmé que les raisons analysées précédemment se fondent sur de nombreux concepts juridiques et indéfinis, par exemple, « garanties nécessaires », « violations substantielles », « actes malveillants qui ont nuit à l'élection », « distorsion généralisée du compte des votes », « sérieuses irrégularités », qui ne relèvent pas du pouvoir discrétionnaire du judiciaire qui est considéré comme un pouvoir de résoudre une

affaire de manière libre et discrétionnaire, de la manière la plus appropriée, selon le cas, mais plutôt d'une activité judiciaire électorale fondée sur le bon jugement perçu comme la manière dont les juges résolvent les contentieux juridiques en évaluant toutes les circonstances entourant le cas, en vertu du droit. L'activité judiciaire fondée sur le bon jugement requiert une application technique des concepts juridiques et indéfinis, ce qui demande aux juges une application précise des conditions juridiques, une évaluation juridique du cas au vu de ces conditions, et l'emploi de preuves qui doivent aussi respecter les conditions juridiques visant à appuyer la résolution.

Comme mentionné précédemment, l'annulation d'une élection par une majorité simple provoque la tenue d'une nouvelle élection. Inversement, l'annulation d'une élection par représentation proportionnelle n'entraîne pas forcément une nouvelle élection. Au Mexique, par exemple, si un candidat ne satisfait pas aux exigences prévues par la loi en matière d'éligibilité, l'annulation de l'élection ne touchera que ce candidat, et le candidat arrivé au second rang le remplacera.

4. Annulation générale des élections

Peu de pays permettent l'annulation générale des élections. Par contre, si cela se produit, de nouvelles élections sont tenues. En fait, certains pays interdisent explicitement ce scénario. En Bolivie, par exemple, ni les élections générales ni les élections municipales ne peuvent être annulées, peu importe les raisons; cette interdiction se fonde sur des principes tels que le dépôt de recours dans les délais et la validation de chaque vote.

Certains pays autorisent une annulation générale des élections lorsque l'agence autorisée n'a pas fait parvenir la convocation aux élections (Panama et Vénézuéla), ou lorsque le jour de l'élection est différent de celui officiellement prévu par la loi (El Salvador). Au Panama, l'annulation générale est autorisée lorsque des actes de violence ou des pressions sur les électeurs ont changé le résultat final. Toujours au Panama, la violation de formalités juridiques nécessaires à la tenue d'élections aura le même effet.

Finalement, pour la grande majorité des lois électorales de pays d'Amérique latine, le dépôt d'un recours en annulation revêt une nature à la fois gratuite et publique. Le Pérou constitue une exception à cette règle. Là-bas, le demandeur doit déposer cent mille sols à la Banque du pays afin de pouvoir introduire un recours. Ce dépôt sera remboursé au demandeur s'il remporte sa cause.

[i] Ibid., p. 12-13.

[ii] Robert Dahl et Michael Clegg, p. 104.

7. Études de cas

7.1 Les élections législatives en Égypte et le pouvoir judiciaire

Les élections législatives qui se sont déroulées en Égypte entre novembre 2011 et février 2012 démontrent l'importance fondamentale du cadre juridique pour la conduite d'élections en bonne et due forme et pour la transition démocratique. Les élections à la chambre basse, l'Assemblée du peuple (AP), se sont d'ailleurs soldées par une révision judiciaire des lois électorales et plus tard par une décision ayant pour effet de ne pas tenir compte de ces élections.

À la suite d'une période de manifestations populaires et, le 11 février 2011, de la démission du président Hosni Moubarak, le Conseil suprême des forces armées (CSFA), une institution militaire égyptienne, a pris le pouvoir en tant qu'autorité de transition et a suspendu la Constitution. Le Parlement a été dissous et des élections ont été annoncées pour l'Assemblée du peuple ainsi que pour la chambre haute, le Conseil consultatif (CC). Des élections présidentielles allaient suivre. De plus, une Assemblée constituante (AC) serait établie avec le mandat de rédiger une nouvelle Constitution.

Le système électoral établi par la Loi sur l'Assemblée du peuple (LSAP) en octobre 2011 prévoit que l'AP soit élue d'après un système mixte selon lequel les deux tiers des 498 sièges sont pourvus selon le système de représentation proportionnelle à liste de parti fermée (RP) et l'autre tiers selon un système majoritaire de deux élus par circonscription (sièges de candidats individuels ou CI). Toutefois, en vertu de ce système, les candidats de partis avaient le droit de participer aux élections individuelles et, en réalité, cela a fait que les candidats des partis politiques pouvaient concourir pour tous les sièges au Parlement, alors que les candidats individuels pouvaient uniquement le faire pour le tiers des sièges.[i] C'est cette disposition qui aura finalement entraîné le rejet des élections de l'AP.

Après avoir observé les élections de l'AP, le Centre Carter a indiqué que bien qu'il y ait eu des défauts dans le cadre juridique, des violations électorales et des faiblesses dans l'administration, « les résultats semblent être une représentation plutôt fidèle du désir des électeurs. » [ii] Cependant, les restrictions juridiques imposées sur les candidats individuels en comparaison avec celles posées sur les candidats des partis ont eu pour effet que seulement 15 % des sièges de candidats individuels ont été remportés par des candidats non affiliés à un parti. [iii]

Les élections de l'AP ont été contestées devant les tribunaux en employant l'argument voulant qu'il était inconstitutionnel que des candidats de parti puissent concourir pour des sièges de candidats individuels, mais que des candidats individuels ne puissent pas concourir pour des sièges de parti. Le 14 juin 2012, la Cour constitutionnelle suprême (CCS) a jugé que les élections à l'AP étaient nulles en invoquant trois articles inconstitutionnels de la LSAP et un du décret 123/2011. L'élément essentiel que la CCS a jugé inconstitutionnel est que la LSAP était discriminatoire en ce qu'elle permettait aux candidats de parti de concourir pour des sièges de candidats individuels, mais qu'elle ne permettait pas aux candidats individuels de concourir pour des sièges de parti. [iv]

À seulement quelques jours du deuxième tour du vote présidentiel, le CSFA a adopté un décret, dissolvant ainsi l'AP. Une fois élu en juin 2012, le président Mohamed Morsi a tenté sans succès, le 8 juillet, de restaurer l'AP de manière intérimaire en annulant le décret initial du CSFA. Par conséquent, de nouvelles élections pour l'AP devaient être organisées.

Par la suite, en septembre 2012, la Cour administrative suprême (CAS) a tranché en faveur du maintien de la décision de la CCS de dissoudre l'AP, mais le débat politique s'est poursuivi. Un conseiller juridique du Freedom and Justice Party, parti qui détenait la majorité relative à l'AP alors dissoute, a décrit la décision comme une « catastrophe dans l'histoire judiciaire de l'Égypte », alors que d'autres, incluant l'ancien candidat à la présidence Amr Moussa, ont appelé au respect des décisions judiciaires. [v]

Fait important, le rejet des élections de l'AP, le différend avec le président et la controverse politique qui en ont découlé sont des événements qui ont tous pu survenir malgré l'état de transition qui prévalait. Cela semble en grande partie attribuable au rôle des juges « et à l'existence des tribunaux bien établis et bien respectés en Égypte. » [vi] Les tribunaux semblent également déterminés à faire face aux critiques comme l'a fait la CCS lorsqu'elle a répondu en dénonçant « l'interférence inacceptable dans les travaux de la cour, insistant sur le fait que tous les verdicts de la cour étaient fondés sur la légitimité constitutionnelle et réfutant les accusations d'être politiquement partial. » [vii]

Il est intéressant de mentionner que les élections au CC sont également contestées devant les tribunaux sur la base des mêmes dispositions qui avaient été jugées inconstitutionnelles dans le cas des élections de l'AP. Cela porte à croire qu'« on peut s'attendre à ce qu'une décision similaire à celle concernant les élections de l'AP soit rendue dans ce dossier. » [viii] Si les contestations sont reçues de la même manière, de nouvelles élections seraient donc également nécessaires pour le CC.

L'AC fait elle-même l'objet de nombreuses contestations judiciaires quant à sa validité. Initialement, en vertu de la Déclaration constitutionnelle, l'AC devait achever sa proposition constitutionnelle avant le 11 décembre 2012, après quoi un référendum aurait lieu dans un délai de quinze jours. En octobre 2012, les contestations juridiques ont été transmises pour décision à la CCS, ce qui pourrait influencer sur le calendrier de la réforme constitutionnelle ainsi que sur la date des élections législatives.

Mises ensemble, les contestations juridiques ont un effet considérable sur le cadre juridique:

Ces facteurs signifient qu'il demeure difficile de prédire avec assurance de quelle manière les prochaines étapes de la transition en Égypte se dérouleront. Néanmoins, quel que soit l'avenir du processus d'élaboration de la Constitution, à un certain moment dans un futur plutôt rapproché, il sera nécessaire de réviser la Loi sur l'Assemblée du peuple (LSAP). Cela aura potentiellement pour effet de rouvrir l'épineuse question du système électoral. [ix]

Le rôle du pouvoir judiciaire dans l'interprétation du cadre juridique demeure fondamental et, dans le cas de l'Égypte en particulier, « la nation étant de plus en plus polarisée et la méfiance entre les islamistes et les autres groupes étant en pleine croissance, le pouvoir judiciaire de l'Égypte a émergé en tant que dernier arbitre pour régler la plupart des conflits. » [x]

Cette étude de cas confirme également le fait que le cadre juridique n'existe pas en vase clos; les révisions du système électoral « n'ont pas été effectuées dans un environnement statique, mais plutôt dans un environnement où les rôles et les pouvoirs des divers acteurs politiques, gouvernementaux et civils étaient constamment remis en question et redéfinis. » [xi]

[i] International Foundation for Electoral Systems (IFES), "Elections in Egypt: Implications of Recent Court Decisions on the Electoral Framework." (Washington, D.C.: IFES Briefing Paper, August, 2012), p. 3.

[ii] The Carter Center, *Carter Center Election Witnessing Mission: Egypt 2011/2012 Parliamentary Elections. Preliminary Report on all Three Phases of The People's Assembly Elections* (Atlanta, GA: News, The Carter Center, January, 2012), p. 1.

[iii] IFES, "Elections in Egypt: Implications of Recent Court Decisions on the Electoral Framework.", p. 3.

[iv] Democracy Reporting International (DRI), "What Electoral System for Egypt?" (Briefing Paper 32, Democracy Reporting International, October 2012), p. 2.

[v] Egypt Independent Website. "Administrative court upholds ruling to dissolve Parliament." Edited translation from Al-Masry Al-Youm, September 23, 2012.

[vi] The Carter Center, *Carter Center Election Witnessing Mission: Egypt 2011/2012 Parliamentary Elections. Preliminary Report on all Three Phases of The People's Assembly Elections*, p. 15.

[vii] MSN News Website, "Egypt court refuses reinstatement of dissolved lower house of parliament." September 23, 2012.

[viii] IFES, "Elections in Egypt: Implications of Recent Court Decisions on the Electoral Framework.", p. 3.

[ix] DRI, "What Electoral System for Egypt?", p. 1.

[x] The Guardian. "Egypt constitution decision referred to country's highest court." October 23, 2012.

[xi] IFES, "Elections in Egypt: Implications of Recent Court Decisions on the Electoral Framework.", p. 10.

7.2 Élections fédérales au Canada: étude sur le droit de faire compter un vote et sur le non-respect des procédures dans les bureaux de vote.

Cette étude de cas examine le point d'intersection de la question de l'admission au suffrage, incluant le droit qu'un vote soit compté, et de la question de la protection de l'intégrité du processus électoral, de l'interprétation judiciaire du cadre juridique électoral et de l'administration électorale, le tout dans le contexte d'une démocratie établie.

La 41^e élection générale du Canada a eu lieu le 2 mai 2011. Lors de cette élection, le candidat vainqueur dans la circonscription électorale d'Etobicoke-Centre a remporté les élections par une majorité de 26 votes, selon un système majoritaire uninominal à un tour. Le candidat arrivé deuxième a soumis une demande d'annulation de l'élection en vertu de l'Article 524(1)(b) de la Loi électorale du Canada (LEC) en invoquant des « irrégularités » ayant « influé sur le résultat » de l'élection. L'affaire a été entendue par la Cour supérieure de justice de l'Ontario, laquelle a répondu favorablement à la demande. Soixante-dix-neuf votes ont finalement été rejetés, soit plus de votes que la majorité. Plusieurs actions en justice ont alors été amenées devant la Cour suprême du Canada (CSC) dans l'affaire *Opitz c. Wrzesnewskyj*, notamment un appel de la décision de la Cour de l'Ontario interjeté par le candidat initialement vainqueur, un appel incident interjeté par le candidat initialement en deuxième place et une requête du directeur général des élections afin de présenter de nouvelles preuves. En fin de compte, l'appel incident comme la requête pour de nouvelles preuves ont été rejetés. C'est donc l'appel de la décision de la Cour de l'Ontario qui sera examiné en détail dans cette étude de cas. La CSC a rendu sa décision le 25 octobre 2012. La voici: Le candidat initialement vainqueur a ensuite déposé une demande à la Cour suprême du Canada (CSC) dans l'affaire *Opitz c. Wrzesnewskyj* pour en appeler de la décision de la Cour de l'Ontario. Le candidat initialement en deuxième place s'est aussi pourvu incidemment en appel. En fin de compte, l'appel incident a été rejeté. C'est donc de l'appel de la décision de la Cour de l'Ontario qui sera examiné en détail dans cette étude de cas. La CSC a rendu sa décision le 25 octobre 2012. La raison justifiant les changements est: (i) la requête visant à présenter de nouvelles preuves ne constituait pas une « demande » de la même envergure que l'appel et que l'appel incident et, en réalité, la majorité de la Cour a simplement décidé de ne pas se prononcer sur la requête, plutôt que de la rejeter.

Pour déterminer si une élection doit être annulée, la CSC a accepté le « critère du nombre magique » voulant qu'une élection devrait être annulée si le nombre de votes nuls est égal ou supérieur à la majorité du candidat vainqueur; bien que la Cour ait reconnu qu'une autre méthode plus raisonnable puisse être adoptée dans le futur. [i] Au cœur de l'appel se trouvait l'interprétation de ce que constituent des « irrégularités [...] ayant influé sur le résultat de l'élection. » Malheureusement, la LEC ne définit pas le terme « irrégularités » dans ce contexte. Néanmoins, la CSC, dans une décision à 4 contre 3, a accepté l'appel et, par conséquent, le candidat qui avait obtenu initialement la majorité des votes à la suite de l'élection a vu sa victoire confirmée. Ce qui rend cette décision si instructive et si fascinante est le débat entourant les opinions majoritaires et dissidentes puisqu'elles adoptent des points de vue très différents l'un de l'autre à propos de ce qui constitue une « irrégularité [...] ayant influé sur le résultat » d'une élection. Ce débat touche directement le cœur des pratiques démocratiques.

Essentiellement, l'appel se fondait sur un certain nombre d'erreurs commises par des membres du personnel de scrutin dans les bureaux de vote. Aucune allégation de fraude ni d'autres agissements répréhensibles n'a été faite dans cette affaire. Est-ce que les votes déposés dans les urnes devraient être rejetés parce que la procédure n'a pas été suivie correctement par le personnel? Quels sont les critères pour prendre cette décision? En se référant aux décisions antérieures de tribunaux inférieurs, dans les faits, la décision majoritaire établissait la distinction suivante:

En vertu de l'approche procédurale appliquée de manière stricte, un vote est nul si un fonctionnaire électoral omet de respecter l'une des procédures visant à établir le droit de vote. Selon l'approche pratique, l'omission d'un fonctionnaire électoral de respecter une garantie procédurale n'est pas déterminante. Seuls les votes effectués par des personnes qui ne disposent pas du droit de vote sont nuls. L'approche pratique devrait être adoptée étant donné qu'elle respecte le droit de vote sous-jacent de la Charte, pas simplement les procédures employées pour faciliter la concrétisation de ce droit. [ii]

Comme l'on peut s'y attendre dans le cas d'une décision de la CSC, autant les arguments majoritaires que dissidents sont précis et sont valables. Il semble que chaque argument, à sa propre manière, cherche à établir un équilibre entre, d'un côté, l'admission au suffrage et, de l'autre, la nécessité de protéger le processus de vote.

Du côté majoritaire, la CSC a établi deux critères qui demandent à un requérant de démontrer d'abord qu'une violation d'une disposition législative visant à établir le droit de vote d'un électeur a eu lieu et ensuite que la personne qui a voté n'avait pas véritablement le droit de vote [iii] (c'est-à-dire avoir au moins 18 ans, être citoyen canadien et résider dans la circonscription électorale). S'ils sont tous deux satisfaits, ces critères établiraient une « irrégularité » ayant « influé sur le résultat » de l'élection. Cela reflète l'approche « pratique » préconisée par la majorité.

Du côté dissident, comme présenté par le juge en chef, l'argument avancé est que le « droit » de vote était beaucoup plus large que ce que suggérait la majorité et était en fait composé de trois conditions: la satisfaction des critères (être un citoyen canadien âgé d'au moins 18 ans), l'inscription (généralement, soit en étant inscrit sur la liste électorale ou en remplissant un certificat d'inscription) et l'identification (s'identifier correctement au bureau de vote, soit en présentant des pièces d'identification acceptées, soit en faisant une déclaration sous serment et en étant accompagné d'un autre électeur agissant à titre de répondant).[iv] Les exigences d'inscription et d'identification étaient considérées comme des mécanismes de protection fondamentaux de l'intégrité du système électoral. [v]

Le point de vue majoritaire se base sur la conception qu'une élection ne devrait pas être rejetée à la légère; il s'agit d'une opinion qui trouve écho dans les normes électorales internationales. La majorité a également commencé son analyse avec l'Article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés selon lequel « [t]out citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. » [vi] L'un des objectifs fondamentaux de la LEC est donc de donner effet au suffrage universel. Toutefois, « favoriser la participation au scrutin constitue l'une des pierres angulaires de la

Loi, mais il ne s'agit pas d'un objet isolé. La Loi a aussi pour objet principal de préserver l'intégrité du processus démocratique. » [vii]

Néanmoins, on ne devrait pas permettre facilement que des erreurs administratives fassent rejeter ou minent le droit fondamental au vote; « si les élections peuvent être facilement annulées sur la base d'erreurs administratives, la confiance du public dans le caractère définitif et la légitimité des résultats électoraux s'en trouvera affaiblie. » [viii] Et des erreurs, il y en aura. La majorité a reconnu que, par définition, les effectifs lors d'une élection sont nombreux et d'expérience limitée, ce qui s'explique tout simplement par la nature de l'évènement; il est donc inévitable que des erreurs surviennent. Cela ne signifie pas que les procédures ne doivent pas être suivies; elles jouent évidemment un rôle important pour protéger l'intégrité du processus et les autorités électorales devraient mettre tout en œuvre pour qu'elles soient respectées. Bien que « les mesures de contrôle procédurales établies par la Loi soient importantes, [elles] ne doivent pas être considérées comme des fins en soi » [ix] Ce qu'il faut retenir de cela est que le droit de vote établi par la Charte des droits et libertés prime. La majorité ne pouvait priver du droit de vote chaque électeur qui a voté en raison du rejet d'un petit nombre de votes là où des erreurs procédurales ont eu lieu. En outre, si des erreurs procédurales peuvent justifier l'annulation d'une élection, la majorité craignait que le rejet à la légère des élections puisse augmenter la « marge de contestation », c'est-à-dire cet intervalle formé des résultats électoraux suffisamment serrés pour entraîner des poursuites judiciaires après l'élection[x] et qui pourrait même mener jusqu'à la possibilité que les candidats perdants utilisent cette procédure pour trouver des erreurs techniques ou administratives dans le but de profiter d'une deuxième chance. [xi] À moins qu'un requérant puisse établir qu'une violation de la procédure a été commise et qu'un vote a été effectué par une personne qui n'avait pas le droit de vote, le vote sera compté.

La partie dissidente a défini d'autres objectifs fondamentaux de la LEC et n'était pas de l'avis que le « droit de vote » de l'électeur possédait une définition aussi étroite. Selon la partie dissidente, « la Loi a pour objet prépondérant d'assurer la légitimité démocratique des élections fédérales au Canada [...] Un deuxième objectif, complémentaire, consiste à garantir que les personnes qui n'ont pas qualité d'électeur ne votent pas [...] Un troisième objectif est de favoriser l'efficacité et la certitude du processus électoral. » [xii] En tant qu'exigences du « droit » de vote, la LEC stipule que l'inscription et l'identification sont justifiées par une bonne raison, à savoir qu'« elles sont des mesures de contrôle fondamentales pour l'intégrité du système électoral. » [xiii] La partie dissidente a soutenu que la confiance du public dans le système électoral souffrirait de l'inexistence de ces mesures. Pour toutes ces raisons, la partie dissidente en a conclu « qu'il faut interpréter le terme "irrégularité", à l'al. 524(1)b), comme s'entendant du non-respect des exigences de la Loi, sauf s'il s'agit d'un manquement de pure forme ou insignifiant. » [xiv] Ce ne sont pas toutes les erreurs procédurales qui provoqueraient le rejet des votes; le non-respect « de pure forme ou insignifiant » ne serait pas considéré comme une irrégularité. Selon la minorité, le fardeau repose sur le requérant qui doit prouver les « irrégularités » et le fait que ces « irrégularités » ont influé sur le résultat de l'élection de manière assez importante pour justifier l'annulation de l'élection.

Cela étant, selon le point de vue, soit cette décision de la CSC réaffirme la primauté du droit fondamental au suffrage universel, soit elle amène le système sur une pente glissante où son intégrité peut être mise à mal. Dans les jours qui ont suivi la décision, la presse a fait état des deux points de vue. Cependant, d'un point de vue ou de l'autre, cette décision comporte un certain nombre d'éléments instructifs en ce qui a trait au cadre juridique électoral.

D'abord, il est important de noter que le système a permis une étude accélérée de la demande d'annulation de l'élection jusqu'à la plus haute cour du pays. Deuxièmement, bien qu'il existe des opinions différentes sur le fond de la décision, il existe une solide acceptation de l'indépendance de la CSC lorsqu'elle s'occupe d'une question aussi partisane que l'élection d'un député à la Chambre des communes. Les opinions informées et fondées, quoique très opposées, de la Cour peuvent aussi être le point de départ d'un débat fructueux au sujet de ce que la loi devrait exiger et qui pourrait se solder par l'adoption d'amendements législatifs. À la fin septembre 2012, le directeur général des élections du Canada, M. Marc Mayrand, aurait déclaré que « bien que des changements administratifs soient de mise, ils ne sont pas suffisants en soi. Des changements législatifs pourraient s'avérer nécessaires pour répondre aux inquiétudes des Canadiens concernant le processus électoral, et pour accroître la fiabilité du système. » [xv]

Particulièrement, lorsqu'il est question d'affaires aussi importantes que la possible annulation d'élections, on devrait s'efforcer de rendre le cadre juridique le plus clair possible lorsqu'on définit les raisons pouvant justifier une telle mesure. Si tel n'est pas le cas, comme le démontre cet appel, même les juges de la plus haute cour peuvent en arriver à des interprétations fondamentalement différentes.

Il y a également des leçons à tirer en ce qui concerne le recrutement, la formation, la supervision et l'audit des membres du personnel électoral; Élections Canada semble déjà bien avancé dans l'étude de la question. En mai 2012, le directeur général des élections, M. Marc Mayrand, aurait déclaré « au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes qu'Élections Canada devra revoir ses processus de recrutement et de formation du personnel, ainsi que la question du respect des procédures dans les bureaux de vote. » [xvi]

Les représentants des partis politiques et des candidats dans les bureaux de vote continueront également à jouer un rôle important. Cependant, en fin de compte, dans tout processus électoral les fonctionnaires électoraux commettent des erreurs et l'important est de s'assurer que le cadre juridique soit aussi précis que possible et qu'il fournisse des moyens efficaces et clairs pour résoudre les élections contestées d'une manière qui permettra de maintenir la confiance du public au chapitre de la légitimité des élections.

[i] Cour suprême du Canada. *Opitz v. Wrzesnewskyj*. 2012 SCC 55, (71-73).

[ii] *Ibid.*, p. 6.

[iii] Ibid., (p. 58-59).

[iv] Ibid., (p. 139).

[v] Ibid., (p. 140).

[vi] Ibid., (p. 27).

[vii] Ibid., (p. 38).

[viii] Ibid., (p. 2).

[ix] Ibid., (p. 34)

[x] Ibid. (p. 49).

[xi] Ibid., (p. 56).

[xii] Ibid. (p. 145).

[xiii] Ibid., (p. 140).

[xiv] Ibid., (p. 148).

[xv] Stechyson, Natalie. *“Court case casts pall on Canada’s sterling election reputation.”* The Gazette, October 21, 2012.

[xvi] Ibid.

7.3 Le cadre électoral de Jordanie: en pleine evolution

Un cadre juridique électoral peut certainement être comparé aux normes internationales en la matière, mais il doit toujours l’être en tenant compte du contexte national. Sur la voie vers la démocratisation, la rapidité et la profondeur des réformes sont appréciées différemment selon le point de vue de l’observateur. Les réformes sont souvent accomplies par l’intermédiaire de l’interaction entre les principales parties intéressées, chacune luttant pour ses propres intérêts. La réforme électorale en Jordanie est donc un cas d’étude intéressant à cet égard.

La Jordanie est une monarchie constitutionnelle où le gouvernement se compose d’un chef d’État (le roi), du pouvoir exécutif qui comprend le premier ministre et le conseil des ministres, et du pouvoir législatif, l’Assemblée nationale, qui compte deux chambres, à savoir la Chambre des députés et le Sénat. [i]

La nature du droit électoral en Jordanie est une source majeure de conflits parmi les divers groupes politiques et cette réalité n’a fait que s’accroître et devenir plus visible depuis l’émergence du printemps arabe. Bien sûr, le système électoral n’est que l’un des nombreux défis auxquels est confrontée la Jordanie, mais il représente toujours une question très visible et bien ciblée. Le fait que le roi ait nommé cinq premiers ministres différents depuis le début du printemps arabe représente bien le climat d’insatisfaction politique des dernières années.

Finalement, le roi Abdallah s'est engagé à dissoudre la Chambre des députés élue en 2010 environ à mi-mandat et a annoncé que des élections anticipées seraient tenues à la fin 2012 ou au début 2013. Comme élément de réforme, une nouvelle législation électorale devrait être adoptée afin d'élire le Parlement suivant. Par la suite, la nouvelle Commission électorale indépendante de Jordanie (IEC 2012) a annoncé que des élections anticipées allaient avoir lieu le 23 janvier 2013 pour élire les membres de la Chambre des députés, la seule entité directement élue par les citoyens jordaniens.

Depuis 1993, le système électoral de Jordanie pour la Chambre des députés est basé sur le « système de vote unique non transférable » (VUNT). Contrairement à la plupart des systèmes électoraux, le VUNT « combine des circonscriptions plurinominales avec la règle qu'un seul vote est effectué pour un candidat donné, ce qui entraîne souvent la victoire de candidats bénéficiant seulement du soutien d'une petite minorité de la population admissible au vote. » [ii] Depuis son instauration, le VUNT est critiqué par l'opposition qui affirme que la législation décourage la formation de partis politiques, au bénéfice de votes pour des candidats individuels qui représentent la plupart du temps des groupes tribaux et non des plateformes électorales. [iii] Une autre critique formulée envers le système VUNT est que ses circonscriptions sont sujettes au découpage arbitraire (« gerrymandering »), comme le démontre le ratio électeurs par député qui varie entre 8000 et 46000. [iv]

Le 19 juin 2012, le Parlement a donné suite à l'appel à la réforme du roi Abdallah et a adopté une nouvelle législation électorale. La législation électorale de juin a instauré un système mixte en vertu duquel les électeurs ont deux bulletins de vote, l'un pour un candidat au niveau de la circonscription et élu selon le VUNT, et l'autre pour les candidats concourant au niveau national et élus selon un principe de représentation proportionnelle. [v] La taille de la Chambre des députés a aussi été augmentée, passant de 120 à 140 sièges desquels 17 sont élus à partir des listes de niveau national, qui incluent des partis politiques, sans s'y limiter, selon le principe de représentation proportionnelle. Le nombre de sièges réservés aux femmes pour garantir leur représentation a été augmenté de 12 à 15. [vi]

L'exemple suivant illustre bien les opinions arrêtées qui s'affrontent au sujet de la réforme électorale en Jordanie: « vingt députés ont menacé de démissionner — deux en sont même venus aux mains — à propos du projet de loi. Quelques heures après qu'elle a été approuvée, le chef du Front d'action islamique (IAF) Hamza Mansour l'a rejeté en la qualifiant de “simple changement cosmétique visant à gagner du temps et se révélant insuffisant pour constituer une véritable réforme.” » [vii] Des discussions portant sur un boycott des élections ont immédiatement eu lieu.

Le 29 juin, en réponse aux menaces de boycott, le roi Abdallah a demandé au Parlement de convoquer une session extraordinaire et, le 4 juillet 2012, le gouvernement a proposé d'augmenter le nombre de sièges de représentation proportionnelle au niveau national à 27. [viii] La taille de la Chambre des députés a également été fixée à 150 sièges.

Cependant, la version modifiée de la nouvelle législation électorale a, de façon similaire, «soulevé un tollé aux quatre coins du royaume entre les activistes pro-réforme et les autres anti-réforme.» [ix] L'organisation des Frères musulmans a affirmé que son aile politique, l'IAF, boycotterait les élections de janvier 2013. D'autres groupes d'opposition ont également annoncé un boycott des élections. [x]

D'un côté, le roi Abdallah et ses partisans maintiennent que les changements apportés aux lois électorales sont profonds. Comme l'a écrit l'ambassadeur de la Jordanie à Londres à la fin octobre 2012, « il s'agit de la première fois qu'une liste nationale est employée pour appuyer le système électoral. Cela vise à encourager la participation et à améliorer la représentation des partis politiques. » [xi] Au-delà des réformes législatives en matière d'élections, on rapporte que « selon le plan d'action du roi, des élections seront tenues le 23 janvier pour élire un Parlement qui choisira ensuite le premier ministre. Auparavant, c'était la prérogative du roi de nommer un premier ministre. [xii] et que « le roi a aussi indiqué que le prochain gouvernement pourrait être issu du Parlement et être formé à partir de coalitions entre les principaux partis et les blocs de députés. » [xiii]

D'un autre côté, le mouvement d'opposition a présenté un certain nombre de demandes, y inclus le retrait du pouvoir de dissoudre le Parlement du roi, le contrôle parlementaire sur la formation du gouvernement, l'élection directe de la chambre haute et une législation électorale instaurant un système mixte qui allouerait 50 % des sièges à la liste nationale par représentation proportionnelle et l'autre 50 % aux circonscriptions électorales, ce qui permettrait aux électeurs de chaque circonscription de voter pour tous les candidats dans la circonscription. [xiv]

On peut donc constater qu'il existe deux points de vue radicalement différents sur ce qui constitue une réforme profonde du cadre juridique électoral et sur ce qu'est le rythme approprié pour procéder. Selon un observateur de la politique jordanienne, « en fait, la polarisation a atteint des niveaux potentiellement dangereux. » [xv] Un autre affirme que «si plusieurs forces de l'opposition ne considèrent pas les élections comme crédibles, on sera témoins de véritables signes d'instabilité. » [xvi]

Cependant, le potentiel d'amélioration de la réforme électorale existe toujours. Le roi aurait reconnu, en octobre 2012, que « cette législation électorale n'est pas parfaite. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Mais il n'existe pas de meilleur consensus sur un aucun autre modèle. Ce qui importe est que nous continuions d'aller de l'avant. » [xvii] Malgré le boycott des prochaines élections, le chef adjoint des Frères musulmans de Jordanie aurait affirmé en novembre 2012 « qu'il croit qu'on dispose encore de bien assez de temps pour réexaminer la trajectoire politique de la Jordanie. Il a plaidé en faveur de la mise sur pied d'une table de dialogue national qui prendrait comme point de départ le report des élections et qui réétudierait le plan d'action de la réforme politique. » [xviii]

Le processus de réforme électorale pourrait être extrêmement compliqué et diverses parties intéressées devraient être entendues avec considération. Quelle que soit la situation, pour que cela puisse se produire, le dialogue constitue un élément crucial.

[i] European Forum for Democracy and Solidarity Website. "Jordan Update." July 27, 2012. 1.

[ii] Kristen Kao, “*Jordan’s Ongoing Election Law Battle.*” Carnegie Endowment for International Peace, SADA Website, July 5, 2012.

[iii] European Forum for Democracy and Solidarity Website, 3.

[iv] Kristen Kao.

[v] Ibid.

[vi] Curtis Ryan, “*Jordan’s high stakes electoral reform.*” Foreign Policy website, June 29, 2012.

[vii] Kristen Kao.

[viii] Ibid.

[ix] Curtis Ryan, “*Jordan’s high stakes electoral reform.*”

[x] BBC News Website, “*Jordan teeters on edge of political instability.*” October 27, 2012.

[xi] The Economist Website. “*Our article on Jordan.*” October 26, 2012.

[xii] Jamal Halaby, “*Jordan’s king pushes elections as reform path.*” Yahoo News Website. October 23, 2012.

[xiii] Curtis Ryan, “*Jordan’s high stakes electoral reform.*”

[xiv] Mohammad Yaghi, “*Jordan’s Election Law: Reform or perish?*” Fikra Forum Website, October 4, 2012.

[xv] Curtis Ryan, “*Jordan’s high stakes electoral reform.*”

[xvi] BBC News Website, “*Jordan teeters on edge of political instability.*”

[xvii] Democracy Digest Website. “*Jordan: dialog, not regime change, the route to democratic reform?*” October 9, 2012.

[xviii] Hasan Muawad, “*Jordan needs electoral law reform, says Brotherhood deputy.*” Al Arabiya, November 2, 2012.

8. Cadre juridique - Bibliographie

- **ACE Réseau du savoir électoral Encyclopédie.** Règlementation financière des partis et des candidats. Site internet. <http://aceproject.org/ace-fr/review/pc/pca/pca02>
- Aguiló Regla, Josep. *Teoría General de las Fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*. Barcelona. Ariel. 2000.
- Al-Khalidi, Suleiman. « *UPDATE 2-Jordan sets Jan. 23 for early parliamentary election.* » Reuters Website, 16 octobre 2012. <http://www.reuters.com/article/2012/10/16/jordan-elections-idUSL5E8LGLEW20121016>
- All Africa Website. « *Egypt: Several Pivotal Cases to Be Reviewed By Administrative Court.* », 12 juillet 2012. <http://allafrica.com/stories/201207170712.html>
- Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México. UNAM. 2002.
- Balaguer Callejón, Francisco. *Fuentes del Derecho I. Principios del ordenamiento constitucional*. Madrid. Tecnos. 1991.
- Barwig, Andrew. « *The day after tomorrow: Prospects for real electoral reform in Jordan.* », 8 novembre 2010. En «Project on Middle East Political Science» (POMEPS). Arab Uprisings: Jordan, Forever on the Brink. POMEPS Briefing 11, 33-35. http://pomeps.org/wp-content/uploads/2012/05/POMEPS_BriefBooklet11_Jordan_Web.pdf
- BBC News Website. « *Jordan sets date for early parliamentary elections.* », 16 octobre 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19964073>
- BBC News Website. « *Jordan teeters on edge of political instability.* », 27 octobre 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20104169>
- Beck, Martin. « *Jordan's 2010 Election Law: Democratization or Stagnation?* » Landerbericht Website, octobre 2010. http://www.kas.de/wf/doc/kas_20947-1522-2-30.pdf?101108101423
- Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado*. México. FCE. 2000.
-

- Black, Ian. « *Jordan's king calls early elections as tension rises over long-delayed reforms.* » The Guardian, 4 octobre 2012. <http://www.guardian.co.uk/world/2012/oct/04/jordan-king-elections-demands-reform>
- Carbonell, Miguel (compilador). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México. TEPJF. 2005.
- Carbonell, Miguel (compilador). *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. México. Porrúa/UNAM. 2002.
- CBC News: Politics Website. « *Supreme Court upholds Conservative win in Toronto riding: Ex-Liberal MP in Etobicoke Centre loses court challenge, Conservative Ted Oritz keeps seat.* », 25 octobre, 2012. <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2012/10/25/pol-supreme-court-etobicoke-centre-ruling.html>
- CBC News: Politics Website. « *9 voices on the Supreme Court election ruling.* », 26 octobre, 2012. <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2012/10/25/pol-supreme-court-ruling-reaction.html>
- Chase, Steven. « *Voting process to be tightened after top court ruling on Etobicoke Centre election.* » The Globe and Mail, 25 octobre 2012. <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/voting-process-to-be-tightened-after-top-court-ruling-on-etobicoke-centre-election/article4651590/>
- Dahl, Robert and Clegg, Michael. « *Legal Frameworks for Effective Election Complaints Adjudication Systems.* » International Foundation for Electoral Systems. *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections* (GUARDE). Edité par Chad Vickery. 99-129. États Unis d'Amérique: IFES, 2011.
http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/GUARDE_final_publication.pdf
- Daily News Egypt Website. « *Constituent Assembly dodges dissolution bullet.* », 23 octobre 2012. <http://dailynewsegypt.com/2012/10/23/constituent-assembly-dodges-dissolution-bullet/>

- Dalton, Jennifer. « *Supreme Court minority defended the integrity of our elections.* » Ottawa Citizen, 29 octobre 2012. <http://www.ottawacitizen.com/news/Supreme+Court+minority+defended+integrity+elections/7466673/story.html>
- Davis-Roberts, Avery, Senior Program Associate in the Carter Center's Democracy Program. « *International Obligations for Electoral Dispute Resolution.* » Electoral Dispute Resolution Discussion Paper presented at the Electoral Dispute Resolution Experts Meeting, Atlanta, Georgia, 24-25 février 2009. <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/edr-approach-paper.pdf>
- Democracy Digest Website. « *Jordan: dialog, not regime change, the route to democratic reform?* », 9 octobre 2012. <http://www.demdigest.net/blog/2012/10/jordan-dialog-not-regime-change-the-route-to-democratic-reform/>
- Democracy Reporting International (DRI). *Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*. Berlin, Allemagne: Rapport, Democracy Reporting International, 11 juillet 2011. http://www.democracy-reporting.org/files/egypt_electoral_framework.pdf
- Democracy Reporting International (DRI). *Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework - Part II*. Berlin, Allemagne: Rapport, Democracy Reporting International, 10 août 2011. http://www.democracy-reporting.org/files/dri_assessment_part_ii.pdf
- Democracy Reporting International (DRI). « *Jordan risks democratic stagnation if it misses this opportunity for substantive reform.* » Berlin et Amman: Press Release, 3 février 2010. <http://www.democracy-reporting.org/files/dri-ujrc-3feb.pdf>
- Democracy Reporting International (DRI). « *Jordan's New Election Law: Much Ado about Little.* » Briefing Paper, 6 octobre 2010. http://www.democracy-reporting.org/files/briefing_paper_6_-_jordan_new_election_law.pdf
- Democracy Reporting International (DRI). « *What Electoral System for Egypt?* » Briefing Paper 32, Democracy Reporting International, octobre 2012. http://www.democracy-reporting.org/files/bp_32_egypt_electoral_systems.pdf

- Democracy Reporting International (DRI) et The Carter Center. « *Overview of State Obligations relevant to Democratic Governance and Democratic Elections.* » Berlin, Allemagne/Atlanta Georgia, États Unis d'Amérique. 2012. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/state-obligations-relevant-to-democratic-governance-elections.pdf
- Democracy Reporting International (DRI) et The Carter Center. « *Strengthening International Law to Support Democratic Governance and Genuine Elections.* » Berlin, Allemagne/Atlanta Georgia, États Unis d'Amérique. 2012. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/strengthening-international-law-to-support-democratic-governance-elections.pdf
- Egypt Independent Website. « *Administrative court upholds ruling to dissolve Parliament* » Traduction éditée de Al-Masry Al-Youm, 23 septembre 2012. <http://www.egyptindependent.com/news/administrative-court-upholds-ruling-dissolve-parliament>
- Egypt Independent Website. « *Appeal on People's Assembly elections results adjourned to 15 October.* » Traduction éditée de Al-Masry Al-Youm, 22 septembre 2012. <http://www.egyptindependent.com/news/appeal-people-s-assembly-elections-results-adjourned-15-october>
- Egypt Independent Website. « *Islamist leaders nominate Shater for next People's Assembly speaker.* » Traduction éditée de Al-Masry Al-Youm, 27 septembre 2012. <http://www.egyptindependent.com/news/islamist-leaders-nominate-shater-next-people-s-assembly-speaker>
- Egypt Independent Website. « *Top court commissioners preparing report on Shura Council legality.* » Traduction éditée de Al-Masry Al-Youm, 30 août 2012. <http://www.egyptindependent.com/news/top-court-commissioners-preparing-report-shura-council-legality>
- Election Commission of India. « *Key Highlights, General Elections, 2009 (15th LOK SABHA).* » Official Website, http://eci.nic.in/eci_main/archiveofge2009/Stats/VOLI/24_KeyHighlights.pdf

- Elections Canada. « *The Impact of Civic Education on Voter Turnout.* » Canada's Democracy Week 2012 Website. <http://www.democracy-democratie.ca/content.asp?section=res&dir=rsrch/icevt&document=icevt&lang=e>
- Forum des Commissions Électorales de la SADC et Institut Électoral d'Afrique Australe (EISA). *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC.* Adopté en 6 novembre 2003 au Kopanong Hotel and Conference Centre, Benoni, Johannesburg. Johannesburg, Afrique du Sud: Institut Électoral d'Afrique Australe, 2004. <http://www.eisa.org.za/PDF/pemmo.pdf>
- Institut Électoral d'Afrique Australe. *EISA Election Witnessing Report Egypt: The People's Assembly and Shura Council Elections November 2011-February 2012.* Johannesburg, Afrique du Sud: EISA, 2012. <http://www.eisa.org.za/PDF/egy2012eomr.pdf>
- Commission européenne. *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, Deuxième Édition, Suède: Elanders Sverige AB, 2008. http://www.eueom.eu/files/dmfile/manuel-d-observation-electorale-de-l-ue_fr.pdf
- Commission européenne et Network of Europeans for Electoral and Democracy Support (NEEDS). *Compendium of International Standards for Elections*, Deuxième Édition, Suède: Elanders Graphic Systems AB, 2008. http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf
- European Forum for Democracy and Solidarity Website. « *Jordan Update.* », 27 juillet 2012. <http://www.europeanforum.net/country/jordan>
- Fox, David et Sammour, Katrina. « *Disquiet on the Jordanian Front.* » Carnegie Endowment for International Peace, SADA Website, 27 septembre 2012. http://carnegieendowment.org/sada/index.cfm?fa=show&article=49500&solr_hilite=Jordan
- Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, S.E., México 2000.
- García de Enterría, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional.* Madrid. Civitas. 2001.

- Georgetown University, Democracy and Governance Studies. « *The Chinese Electoral Framework Project.* » Website. <http://www1.georgetown.edu/departments/democracyandgovernance/cefp/>
- Goldenberg, Adam. « *A victory for Canadian democracy.* » Ottawa Citizen, 25 octobre 2012. <http://www.ottawacitizen.com/news/victory+Canadian+democracy+Contrast+partisan+Supreme+Court+defence/7448765/story.html>
- Halaby, Jamal. « *Jordan's king pushes elections as reform path.* » Yahoo News Website. 23 octobre 2012. <http://news.yahoo.com/jordans-king-pushes-elections-reform-path-123301256.html>
- Hazaimah, Hani. « *Postponing elections may be best option for resolving political crisis.* » The Jordan Times, 15 juillet 2012. <http://jordantimes.com/postponing-elections-may-be-best-option-for-resolving-political-crisis>
- Ibbitson, John. « *Supreme Court showed its historic reluctance to get involved with elections.* » The Globe and Mail, 25 octobre 2012. <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/john-ibbitson-supreme-court-showed-its-historic-reluctance-to-get-involved-with-elections/article4651733/>
- Information for Development Program and International Telecommunications Union. « *Snapshot of Different Legal Traditions.* » ICT Regulation Toolkit Website. <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/section.1648.html>
- International Foundation for Electoral Systems (IFES). « *Disagreements over Jordan's New Electoral Law.* » Democracy assistance & elections news from the Consortium for Elections and Political Process Strengthening (CEPPS). 23 juillet 2012. <http://www.electionguide.org/country-news.php?ID=110>
- International Foundation for Electoral Systems (IFES). « *Elections in Egypt: Analysis of the 2011 Parliamentary Electoral System.* » Washington D.C.: IFES Briefing Paper, novembre 2011. http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/Analysis_of_Egypt's_2011_Parliamentary_Electoral_System.pdf

- International Foundation for Electoral Systems (IFES). « *Elections in Egypt: Implications of Recent Court Decisions on the Electoral Framework.* » Washington, D.C IFES Briefing Paper, août 2012. http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2012/Egypt_SCC_Decisions_August9.pdf
- International Foundation for Electoral Systems (IFES). « *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE).* » Edité par Chad Vickery. États Unis d'Amérique: IFES, 2011. http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/GUARDE_final_publication.pdf
- International Foundation for Electoral Systems (IFES). « *Jordan changes electoral law.* » *Democracy assistance & elections news from the Consortium for Elections and Political Process Strengthening (CEPPS).* 26 juin 2012. <http://www.electionguide.org/country-news.php?ID=110>
- International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Political Finance Regulation: The Global Experience.* Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai. États Unis d'Amérique: IFES, 2009. http://www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections.* Halmstad, Sweden: Bulls Tryckeri, 2002. http://www.idea.int/publications/ies/upload/electoral_guidelines.pdf
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database.* Edited by Magnus Ohman. Sweden: Trydells Forum, 2012. <http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=52121>
- Kao, Kristen. « *Jordan's Ongoing Election Law Battle.* » Carnegie Endowment for International Peace, SADA Website, 5 juillet, 2012. <http://carnegieendowment.org/2012/07/05/jordan-s-ongoing-election-law-battle/ck59>

- Kovick, David and Young, John Hardin. « *Alternate Dispute Resolution Mechanisms* » In *International Foundation for Electoral Systems. Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE)*. Edited by Chad Vickery. 229-257. États Unis d'Amérique: IFES, 2011. http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/GUARDE_final_publication.pdf
- Kuttab, Daoud. « *Electoral Reform in Jordan: Reading the Political Tea Leaves.* » Qantara.de Website. 1er août 2012 <http://en.qantara.de/Reading-the-Political-Tea-Leaves/19585c497/index.html>
- Luck, Taylor. « *Trust gap' preventing Muslim Brotherhood boycott reversal.* » The Jordan Times, 15 juillet 2012. <http://jordantimes.com/trust-gap-preventing-muslim-brotherhood-boycott-reversal>
- Macfarlane, Emmett. « *Supreme Court makes the right call on election — but only just.* » Macleans, 26 octobre 2012. <http://www2.macleans.ca/2012/10/26/supreme-court-makes-the-right-call-on-election-but-only-just/>
- Merloe, Patrick. *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections: An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries*. Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2008. http://www.ndi.org/files/2404_ww_elect_legalframeworks_093008-1.pdf
- Middle East North Africa Financial Network Website. « *Jordan King – Countdown to Elections has Begun.* » Jordan Times, 3 juillet 2012. <http://www.menafn.com/menafn/1093529296/Jordan-King-Countdown-to-elections-has-begun>
- MSN News Website. « *Appeal on People's Assembly elections results adjourned to 15 October.* » Edited translation from Al-Masry Al-Youm, 22 septembre 2012. <http://arabia.msn.com/news/middle-east/228264/appeal-peoples-assembly-elections-res/>
- MSN News Website. « *Egypt court refuses reinstatement of dissolved lower house of parliament.* », 23 septembre 2012. <http://arabia.msn.com/news/middle-east/228534/egypt-court-refuses-reinstatement-of-dissolved-lower-house-of-parliament/>

- Muawad, Hasan. « *Jordan needs electoral law reform, says Brotherhood deputy.* » Al Arabiya, 2 novembre 2012. <http://english.alarabiya.net/articles/2012/11/02/247277.html>
- National Post Editorial Board. « *Restoring confidence in democracy in Etobicoke Centre.* » National Post, 25 octobre 2012. <http://fullcomment.nationalpost.com/2012/10/25/national-post-editorial-board-restoring-confidence-in-democracy-in-etobicoke-centre/>
- Neimat, Khaled. « *Opposition leaders suggest postponing elections to draft 'acceptable law.* » The Jordan Times, 9 juillet 2012. <http://jordantimes.com/opposition-leaders-suggest-postponing-elections-to-draft-acceptable-law>
- Nohlen, Dieter (compilador). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE. 1998.
- Nohlen, Dieter, Fernández Baeza, Mario, *Elecciones, en Diccionario Electoral*, UNAM, IJ/UNAM, TEPJF, IFE, Tomo I, México, 2003.
- Norris, Pippa. « *Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions.* » Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School, 16 mars 2012. web.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=771
- Öhman, Magnus. « *Conclusions.* » In International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai, 101-107. United States of America: IFES, 2009. http://www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf
- Öhman, Magnus « *Practical Solutions for the Public Funding of Political Parties and Election Campaigns.* » In International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai, 55-81. United States of America: IFES, 2009. http://www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf

- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Election Observation Handbook*, 6th Edition. Poland: Poligrafus Andrzej Adamiak, 2010. <http://www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true>
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*. Warsaw, Poland: OSCE, 2001. http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.legislationline.org%2Fdocuments%2Fid%2F15484&ei=DqSdUNWfEqnE2gXcgYGQAg&usq=AFQjCNH_MeixAHqc3IXVxd9GdpINMHPXJw
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Resolving Election Disputes in the OSCE area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*. Denis Petit. Warsaw: ODIHR, 2000. <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>
- Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinador). *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México. IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA, TEPJF. 1999.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinador). *Sistemas de justicia electoral en el Derecho Comparado*, in: J. Jesús Orozco Henríquez (ed.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y perspectivas*; IFE, PNUD, IJ/UNAM, IFES, IDEA, TEPJF, México, 2001.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinador). *Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado*; in: International seminar on electoral dispute resolution: Comparative perspective on Central America, Mexico, and the Dominican Republic; IFES, TEPJF, TSCR, IIDH, IFE; San José, 2000.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinador). *El contencioso electoral/la calificación electoral*, in: Dieter Nohlen, Sonia Picado, y Daniel Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*; IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, México, 1998.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinador). *Las causas de nulidad electoral en América Latina*, in Jesús Orozco Henríquez (Compilador), *Justicia Electoral en el*

Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral; TEPJF, IFE, UNAM, UQR, PNUD, Tomo III, México, 1999.

- Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinador). *Justicia Electoral*, en Diccionario Electoral, UNAM, IJ/UNAM, TEPJF, IFE, Tomo II, México, 2003.
- Ottawa Citizen Website. « *Split ruling a fair one.* » Ottawa Citizen, 25 octobre 2012. <http://www.ottawacitizen.com/Split+ruling+fair/7447959/story.html>
- Prieto Sanchís, Luis. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid. Trotta. 2003.
- Project on Middle East Political Science (POMEPS). *Arab Uprisings: Jordan, Forever on the Brink*. POMEPS Briefing 11, 9 mai 2012. http://pomeps.org/wp-content/uploads/2012/05/POMEPS_BriefBooklet11_Jordan_Web.pdf
- Rodríguez L., Jorge. *Lógica de los sistemas jurídicos*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2002.
- Ryan, Curtis. « *Jordan's high stakes electoral reform.* » Foreign Policy, 29 juin, 2012. http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/06/29/stakes_are_high_for_jordan_s_latest_electoral_reform
- Ryan, Curtis. « *Jordan's new electoral law: reform, reaction, or status quo?* », 24 mai 2010. In Project on Middle East Political Science (POMEPS). *Arab Uprisings: Jordan, Forever on the Brink*. POMEPS Briefing 11, 22-24. http://pomeps.org/wp-content/uploads/2012/05/POMEPS_BriefBooklet11_Jordan_Web.pdf
- Ryan, Curtis. « *The implications of Jordan's new electoral law.* », 13 avril 2012. In Project on Middle East Political Science (POMEPS). *Arab Uprisings: Jordan, Forever on the Brink*. POMEPS Briefing 11, 17-19. http://pomeps.org/wp-content/uploads/2012/05/POMEPS_BriefBooklet11_Jordan_Web.pdf
- Santucci, Jack & Öhman, Magnus. « *Practical Solutions for the Disclosure of Campaign and Political Party Finance.* » In International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai, 25-41. United States of America: IFES, 2009. http://www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf

- Schenker, David. « *As Jordan Stumbles, the U.S. Response Is Crucial.* » The Washington Institute Website. 19 septembre 2012. <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/as-jordan-stumbles-the-u.s.-response-is-crucial>
- Stechyson, Natalie. « *Court case casts pall on Canada's sterling election reputation.* » The Gazette, 21 octobre 2012. <http://www.montrealgazette.com/news/national/Court+case+casts+pall+Canada+sterling+election/7427365/story.html>
- Supreme Court of Canada. *Opitz v. Wrzesnewskyj*. 2012 SCC 55. <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/12635/index.do?r=AAAAAQAnZWxlY3RvcnFmIGRpc3RyaWN0IG9mIEV0b2JpY29rZSBDZW50cmUgAAAAAAAE>
- Sweis, Rana. « *Jordan Treads Softly Amid Rising Protest.* » The New York Times, 4 juillet 2012. http://www.nytimes.com/2012/07/05/world/middleeast/05iht-m05-jordan-reform.html?pagewanted=all&_r=0
- Tavana, Daniel. Carnegie Endowment Website. « *The Future of Egypt's Electoral Law.* », 11 septembre 2012. <http://www.carnegieendowment.org/sada/2012/09/11/future-of-egypt-s-electoral-law/dt33>
- The Carter Center. *Carter Center Election Witnessing Mission: Egypt 2011/2012 Parliamentary Elections. Preliminary Report on all Three Phases of The People's Assembly Elections*. Atlanta, GA: News, The Carter Center, janvier 2012. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/Egypt-Peoples-Assembly-Elections.pdf
- The Economist Website. « *Our article on Jordan.* », 26 octobre 2012. <http://www.economist.com/blogs/pomegranate/2012/10/our-article-jordan>
- The Guardian. « *Egypt constitution decision referred to country's highest court.* », 23 octobre 2012. <http://www.guardian.co.uk/world/2012/oct/23/egypt-constitution-decision-highest-court>

- United Nations, Department of Political Affairs. *Women & Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections*. United Nations, 2005. <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>
- Valbjørn, Morton. « *Post-democratization lessons from the Jordanian 'success story.'* », 15 juin 2010. In Project on Middle East Political Science (POMEPS). Arab Uprisings: Jordan, Forever on the Brink. POMEPS Briefing 11, 26-28. http://pomeps.org/wp-content/uploads/2012/05/POMEPS_BriefBooklet11_Jordan_Web.pdf
- Walecki, Marcin. « *Practical Solutions for Spending Limits.* » In International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai, 43-53. United States of America: IFES, 2009. http://www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf
- Yaghi, Mohammad. « *Jordan's Election Law: Reform or perish?* » Fikra Forum Website, 4 octobre 2012. <http://fikraforum.org/?p=2740>
- Zainulbhai, Hani. « *Practical Solutions for Political Finance Enforcement and Oversight.* » In International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai, 83-99. United States of America: IFES, 2009. http://www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf
- Zobairi, Ambar « *After the Spring: Where Reform Stands for the MENA Countries.* » International Foundation for Electoral Systems (IFES) Website. 27 juillet 2011 <http://www.ifes.org/Content/Publications/Opinions/2011/July/After-the-Spring-Where-Reform-Stands-for-the-MENA-Countries.aspx>

9. Contributeurs au sujet « Cadre juridique »

Le sujet *Cadre juridique* original a été écrit par Dr Pablo Santolaya, docteur en droit, professeur titulaire en droit constitutionnel à l'Université de Madrid se spécialisant dans les aspects juridiques et procéduraux du droit électoral, et directeur général des processus électoraux en Espagne, un poste qu'il a occupé jusqu'en mai 1996. Dr Pablo Santolaya a été épaulé par Diego Iñiguez, un fonctionnaire œuvrant au sein du Corps supérieur d'administrateurs civils de l'État d'Espagne. Le sujet a été mis à jour par Jesús Orozco et Yuri Zuckermann en 2005-2006.

Des mises à jour importantes ont été effectuées en 2012 par Richard D. Balasko qui a occupé pendant vingt ans les fonctions indépendantes et non partisans de directeur général des élections du Manitoba, au Canada. M. Balasko possède plus de trente ans d'expérience en matière de gestion électorale aux niveaux provincial et fédéral au Canada. M. Balasko a également contribué au développement de la démocratie à l'international en tant que chef de mission, membre ou formateur dans plus d'une dizaine de missions internationales d'aide et d'observation.

